VOORWOORD

De Algemene Rekenkamer heeft de eer hierbij aan de Voorzitter van de Staten aan te bieden het gezamenlijk met de Algemene Rekenkamer Nederland uitgevoerde onderzoek naar de rechtmatige en doelmatige besteding van de door Nederland aan Aruba beschikbaar gestelde Meerjarenplangelden.

De Kamer spreekt de hoop uit dat dit rapport kan bijdragen aan de verbetering van de gesignaleerde problemen bij de realisatie van de Meerjarenplanprojecten op Aruba.

Aruba, 12 maart 1992.

ALGEMENE REKENKAMER ARUBA

H.Th. Lopez,
Voorzitter.

J. Wijnhoff,
Secretaris.

Inhoud

Bladzijde

1 INLEIDING

De verhouding tussen Nederland, De Nederlandse Antillen en Aruba is vastgelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. De drie landen zijn autonoom. Zij behartigen hun eigen aangelegenheden. Op een aantal beleidsterreinen, de zogenaamde koninkrijksaangelegenheden, is sprake van een gezamenlijke belangenbehartiging. De belangrijkste daarvan zijn de buitenlandse betrekkingen, defensie en het Nederlanderschap.
De samenwerking tussen de delen van het Koninkrijk is gebaseerd op de artikelen 36 en 37 van het Statuut. Deze samenwerking kreeg vanaf 1964 onder meer gestalte via zogenaamde Meerjarenplanfondsen waaruit Meerjarenplanprojecten bekostigd worden.

In november 1990 publiceerde de Algemene Rekenkamer Nederland het rapport Meerjarenplanprojecten Nederlandse Antillen. Dit bevatte de resultaten van een onderzoek naar de wijze waarop de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken inhoud geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de door Nederland aan de Nederlandse Antillen ter beschikking gestelde Meerjarenplangelden.
Om het inzicht in de wijze waarop de Nederlandse minister zijn verantwoordelijkheid gestalte geeft te completeren, was ook onderzoek naar op Aruba uitgevoerde projecten nodig. Dit onderzoek vond in 1991 plaats.

De Algemene Rekenkamer Aruba was volgens afspraak bij alle fasen van het onderzoek betrokken en droeg de verantwoordelijkheid voor het gezamenlijk uitgevoerde onderzoek ter plaatse.
Het financiële belang van de in het kader van de Meerjarenplanfondsen beschikbaar gestelde bedragen aan Aruba is weergegeven in de tabellen 1 en 2.

Tabel 1

Uitgaven hoofdstuk IV der Rijksbegroting, afdeling II (Ontwikkelingssamenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba), 1986-1991 (bedragen x f 1 miljoen)

Jaar	uitgaven Aruba	Nederlandse Antillen	totaal
1986	37,9	229,3	267,2
1987	59,2	181,2	240,4
1988	69,7	138,8	208,5
1989	58,2	182,4	240,6
1990	46,9	129,6	176,5
1991	68,7	212,1	280,8

Bron: Begroting hoofdstuk IV Rijksbegroting (Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken) 1988-1992

Tabel 2

Uitgaven ontwikkelingssamenwerking Aruba, per categorie, 1986-1991 (bedragen x f 1.000)

Jaar	personele uitgaven	technische bijstand	meerjaren plan projecten	overige financiële hulp	overige uitgaven	totaal
1986	250	3.729	25.466		8.460	37.905
1987	2.500	1.378	27.509	8.944	18.833	59.164
1988	3.325	2.154	33.601	10.928	19.698	69.706
1989	2.781	2.008	33.369	11.032	9.021	58.211
1990	3.300	3.320	23.626	10.735	5.928	46.909
1991	3.130	3.750	44.025	10.937	6.888	68.730

Bron: Begroting hoofdstuk IV Rijksbegroting (Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken) 1988-1992

Op basis van dossieronderzoek bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken selecteerde de Algemene Rekenkamer Nederland een aantal Meerjarenplanprojecten voor onderzoek. De Algemene Rekenkamer Aruba kon zich met de voorgestelde keuze verenigen. In de periode van 27 mei 1991 tot en met 12 juni 1991 vond het onderzoek op Aruba plaats. Tijdens dit onderzoek werden onder meer alle in het onderzoek betrokken projecten bezocht.

De nota van bevindingen was in juni 1991 gereed. De Algemene Rekenkamer Aruba zond de nota voor commentaar door naar de regering van Aruba. In september 1991 deelde de regering mee dat met zorg kennis was genomen van de geconstateerde oneffenheden. De ministerraad verplichtte zich daaraan de nodige aandacht te wijden.

De Algemene Rekenkamer Aruba had geen commentaar op deze reactie.
De in de nota van bevindingen opgenomen projectbeschrijvingen zijn als bijlage 1 aan dit rapport toegevoegd.

De Algemene Rekenkamer Nederland zond de resultaten van het onderzoek in november 1991 aan de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. De minister antwoordde in februari 1992.

2 HULPVERLENINGSBELEID

2.1 Beleidsuitgangspunten

Sedert het begin van de jaren tachtig gelden als belangrijke uitgangspunten van de samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen dat de Nederlandse bijdrage slechts een ondersteuning en aanvulling dient te zijn op het eigen beleid van de eilanden en dat van projecthulp zal worden overgeschakeld naar programmahulp. Vanaf 1986, toen Aruba uit het statenverband van de Nederlandse Antillen trad en de zogenaamde status aparte verwierf, gelden deze uitgangspunten eveneens voor de samenwerking tussen Nederland en Aruba. In 1988 voegde de minister hier nog aan toe dat er een ombuiging zal plaatsvinden van infrastructurele projecten naar produktieve investeringen in de sectoren die in de toekomst het economisch draagvlak zullen vormen.

In de memorie van toelichting bij de begroting 1989 gaf de minister nog eens expliciet aan dat doelstelling van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid jegens de Nederlandse Antillen en Aruba was 'de financieel-economische zelfstandigheid van beide landen zoveel mogelijk te helpen bevorderen en de Nederlandse hulpverlening op termijn overbodig te maken'. De beste kansen hiervoor leken te liggen in een stimulering van particuliere investeringen.

In de memorie van toelichting bij de begroting 1991 merkte de minister op dat in het kader van een heroriëntatie de Nederlandse hulp meer van (mede)voorwaardenscheppende aard diende te worden. De Nederlandse hulp zou zich steeds minder moeten richten op het voorzien in allerlei concrete behoeften (aan voorzieningen, gebouwen, economische activiteiten, etc.). Alleen die zaken die de eigen draagkracht van de eilanden duidelijk te boven zouden gaan zouden nog voor medefinanciering in aanmerking moeten kunnen komen.

2.2 De Arubaanse situatie

Onder druk van de slechte economische situatie op Aruba in de eerste helft van de jaren tachtig concentreerde het Nederlandse hulpbeleid zich in die jaren op het versterken van het economisch draagvlak.

De opbloei van het toerisme en de daaraan gekoppelde bouwactiviteiten leidden in 1989 tot economisch herstel op Aruba. De Nederlandse fondsen werden in die tijd met name besteed aan de opbouw van een infrastructuur ter ondersteuning van de toeristische ontwikkeling.

De minister drong in maart 1990 aan op een integraal ontwikkelingsplan, dat hij een absolute voorwaarde achtte om de ontwikkelingen in goede banen te kunnen leiden. Aanvankelijk was het de bedoeling dat dit plan eind 1990 gereed zou zijn. Uiteindelijk diende Aruba in mei 1991 een eerste versie van het plan in. Hoewel het plan volgens de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken op een aantal punten aanvulling behoefde, bevatte het naar zijn mening voldoende aanknopingspunten om medewerking te verlenen aan de uitvoering van het bijbehorende investeringsplan. In de periode 1991-1995 zullen de projectmiddelen die voor Aruba op de begroting van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken zijn gereserveerd (f 217 miljoen), beschikbaar zijn voor de medefinanciering van dit investeringsplan.

3 ORGANISATIE EN REGELGEVING

3.1 Betrokken instanties

3.1.1 Nederland

Politiek verantwoordelijk voor het Nederlandse hulpbeleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen en Aruba is de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Het onder deze minister ressorterende Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken is belast met de voorbereiding, uitvoering en coördinatie van dat beleid.
De Vertegenwoordiging van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan Aruba (VNOA) vertegenwoordigt het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken op Aruba. Projectvoorstellen worden bij de VNOA ingediend. De VNOA treedt op als aanspreekpunt ter plaatse voor meerjarenplanprojecten. Alleen in incidentele gevallen is er over projecten een direct contact tussen de regering van Aruba en het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.

Met het oog op de naderende status aparte van Aruba maakte de VNOA eind 1985 afspraken met het toenmalige Bestuurscollege van het Eilandgebied Aruba over de wijze waarop de Vertegenwoordiging bij de projecten betrokken zou zijn. Deze afspraken zijn met goedkeuring van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken vastgelegd. Bij het ingaan van de status aparte werd hiervan mededeling gedaan aan de regering van Aruba. De desbetreffende brieven waren alleen door de VNOA ondertekend.

3.1.2 Aruba

De Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI) van het Ministerie van Economische Zaken van Aruba coördineert het indienen van de projectdossiers.

De minister van Financiën van Aruba is verantwoordelijk

voor de uitvoering van de projecten. In de praktijk zijn de vakministers met de uitvoering belast. Zij worden daarbij ondersteund door landsdiensten (onder andere de Dienst Openbare Werken) en landsbedrijven. Sinds 1 januari 1991 verzorgt het Landsbedrijf Ontwikkelingsprojecten (LOP) de administratie en betaling van de projecten. Dit orgaan ressorteert rechtstreeks onder de minister van Financiën.

Uit het onderzoek bleek dat de DEZHI haar coördinerende rol niet altijd optimaal kon vervullen. De relatie tussen de DEZHI en de vakdepartementen leverde soms problemen op. Ook door de VNOA werd de coördinerende rol niet altijd ondersteund en werd de DEZHI soms gepasseerd. Overigens had de VNOA wel de bereidheid meer recht te doen aan de coördinerende rol van de DEZHI.

De ministerraad van Aruba had de procuratie over de geldmiddelen uitsluitend toebedeeld aan het LOP, dat ten tijde van het onderzoek bestond uit een directeur en twee medewerkers. Uit een oogpunt van functiescheiding was daardoor sprake van een minder wenselijke situatie. De Algemene Rekenkamer Aruba onderkent dit en zal aan dit punt nadere aandacht geven.
Hetzelfde gold voor de op de bankrekening van het LOP 'gekweekte' rente op de ontvangen voorschotten van Nederland. Door het LOP werden deze middelen gebruikt om de lopende exploitatiekosten te financieren. In mei 1990 stelde het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken de regering van Aruba ervan in kennis dat de rente verrekend zou moeten worden met de voorschotaanvragen voor de projecten. De rente mocht derhalve niet voor andere doeleinden worden gebruikt. De Algemene Rekenkamer Aruba zal in haar rapport over de besteding van de Meerjarenplangelden over 1990 op beide zaken terugkomen.

3.2 Regelgeving

3.2.1 Herziening

Bij de uitvoering van de Meerjarenplanprojecten wordt,

ook na het ingaan van de status aparte van Aruba op 1 januari 1986, gehandeld in de geest van de zogenaamde Beheers- en Bestuursregelen die destijds overeengekomen zijn tussen de regering van de Nederlandse Antillen en de Nederlandse regering.

De Algemene Rekenkamer Aruba heeft in haar rapporten aangedrongen op een nieuwe regelgeving voor de samenwerking tussen Nederland en Aruba op het terrein van de Meerjarenplanprojecten. Ook naar de mening van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken waren de bestaande Beheers- en Bestuursregelen niet meer toegesneden op de ontwikkelingssamenwerking tussen Aruba en Nederland. Toch liet de herziening op zich wachten. Naar de mening van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken was onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de betrokken Arubaanse departementen een van de oorzaken voor de vertraagde totstandkoming van een nieuwe regeling.
Bij het ontwikkelen van nieuwe regels werd in eerste instantie langs elkaar heen gewerkt. Zowel de regering van Aruba als het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken stelde namelijk een concept voor een nieuwe regeling op.
In april 1991 bracht het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken een conceptregeling ter kennis van Aruba. Naar werd medegedeeld bestonden er over de inhoud geen principiële meningsverschillen. Begin 1992 was een nieuwe regeling echter nog niet vastgesteld.

3.2.2 De negen projectfasen

3.2.2.1 Voorbereiding

Ieder jaar stelt de regering van Aruba een projectenlijst annex begroting vast van projecten die zij in het daarna volgende jaar wil beginnen of voortzetten. De projecten worden voorbereid door de vakdepartementen. De DEZHI geeft vervolgens de financiële ruimte aan.

Uit het onderzoek bleek dat de VNOA grote invloed had op de voorbereiding van projecten. De rol die de VNOA

daarin speelde was voor de Arubaanse partners echter niet altijd duidelijk. Door de vakdepartementen werd vaak in een vroegtijdig stadium contact opgenomen met de VNOA om te peilen of indiening van een projectdossier kans van slagen zou hebben. Hoewel er mogelijk wel verwachtingen ontstonden omtrent acceptatie van de plannen werd door de VNOA in dit stadium geen enkele toezegging gedaan ten aanzien van de financiering. De VNOA was zich er overigens van bewust dat door zijn betrokkenheid bij de voorbereiding van een project, in de beoordelingsfase een 'moreel' probleem zou kunnen ontstaan.

3.2.2.2 Indiening

De DEZHI maakt een lijst op van nieuwe projecten. Aan de hand van deze lijst stelt de Arubaanse regering de bij Nederland in te dienen prioriteitenlijst vast. Tweemaal per jaar vindt bestedings-/beleidsoverleg plaats tussen de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de regering van Aruba.

Uit het onderzoek bleek dat de projectdossiers vaak kort voor of tijdens het bestedingsoverleg aan Nederland werden aangeboden. Het dossier was dan meestal nog niet volledig gereed.

3.2.2.3 Goedkeuring

De formele goedkeuring van een project door of namens de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken wordt in een brief vastgelegd en dient gebaseerd te zijn op het definitieve projectdossier en de besteksbegroting. De goedkeuring is pas officieel nadat zij door de VNOA schriftelijk aan de minister van Financiën van Aruba en de betrokken minister is medegedeeld.

De Rekenkamer constateerde dat er sprake was van een zekere onduidelijkheid over het begrip 'goedkeuring'. Dit speelde vooral wanneer de Nederlandse minister tijdens het bestedingsoverleg projecten goedkeurde. Op deze wijze werden tijdens het bestedingsoverleg van

oktober 1989 zes projecten voor een totaalbedrag van ruim AFl 22 miljoen goedgekeurd.

3.2.2.4 Uitvoering

De uitvoeringsfase treedt in wanneer de Nederlandse minister goedkeuring aan de financiering van een project heeft verleend.

Op Aruba ontbrak een Interne Deskundige voor de technische beoordeling van de uitvoering van projecten.
De VNOA liet als regel de bestekken en tekeningen beoordelen door de Interne Deskundige van de Nederlandse Antillen.

Uit de dossiers bleek dat de bestekken soms pas op het allerlaatste moment aangeleverd werden. Ook constateerde de Rekenkamer dat in de aangeleverde bestekken soms zonder nader overleg wijzigingen werden aangebracht, die een verhoging van de uitvoeringskosten met zich meebrachten.

De Arubaanse autoriteiten weken bij de uitvoering van spoedeisende projecten wel eens af van de procedure voor meer- en minderwerk. Soms gebeurde dit in overleg met de VNOA.

3.2.2.5 Toezicht

In de Beheers- en Bestuursregelen is aangegeven dat het toezicht op de uitvoering van projecten dient te geschieden door bevoegde en van de uitvoering onafhankelijke interne dan wel externe deskundigen.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, ontbak op Aruba een Interne Deskundige. Dikwijls trad de VNOA als zodanig op. Alle betrokkenen ervoeren de uitoefening van deze (oneigenlijke) taak door de VNOA als ongewenst.

Naar van Arubaanse zijde werd meegedeeld bestond de bemoeienis van de VNOA met de uitvoering onder andere uit rechtstreekse contacten met de betrokken aannemers.

De VNOA stelde dat het voornamelijk contacten betrof over meer- en minderwerk, voortkomend uit de oneigenlijke taak die hij als 'Interne Deskundige' moest verrichten. Daarnaast parafeerde de VNOA de declaraties 'voor gezien'. Hoewel de VNOA van mening was dat deze paraaf geen goedkeuring van de betaling inhield, was de parafering niet zonder betekenis. Zonder zijn handtekening werd de declaratie namelijk niet betaald.

3.2.2.6 Financiële controle

De financiële verantwoording door de regering van Aruba aan de regering van Nederland vindt plaats aan de hand van kwartaal- en jaarverantwoordingen.

De Rekenkamer constateerde dat er reeds enige jaren geen kwartaalverslagen meer waren opgesteld. Vanaf 1986 waren ook geen jaarverslagen meer verschenen. Meegedeeld werd dat het LOP vanaf 1991 weer halfjaar- en jaarverslagen zou gaan opstellen. Tevens zou zijn besloten om het LOP over de jaren 1986-1990 alsnog een totaalverslag te laten uitbrengen. Begin 1992 was echter nog geen verslag van het LOP verschenen.

De controle op de uitgaven van de Meerjarenplanprojecten was opgedragen aan een openbaar accountantskantoor. Ten tijde van het onderzoek was de controle van de verantwoorde uitgaven tot en met 31 december 1989 afgerond.

3.2.2.7 Projectbeëindiging

De Rekenkamer constateerde dat er niet voorzien was in een procedure voor de afsluiting en afrekening van projecten tussen Nederland en Aruba. Na het ingaan van de status aparte zijn er officieel geen projecten meer afgesloten.

3.2.2.8 Externe controle

De Algemene Rekenkamer Aruba treedt op als extern controleur van de samenwerkingsprojecten.
De definitieve afrekening met de regering van Nederland

gebeurt aan de hand van een declaratie die jaarlijks door de regering van Aruba wordt opgesteld. Deze gaat vergezeld van de jaarrapporten van de controlerende accountants en het verslag van de Algemene Rekenkamer Aruba over de door haar uitgevoerde controle op de Meerjarenplanprojecten.

Doordat er officieel nog geen projecten waren beëindigd, had er tussen Nederland en Aruba nog geen verrekening plaatsgevonden.

De Algemene Rekenkamer Aruba rondde in 1991 de controle tot en met 1989 af. De controle over 1990 had de Algemene Rekenkamer Aruba - in afwachting van het rapport van de controlerende accountant over dat jaar - nog niet afgerond.

3.2.2.9 Evaluatie

Deze fase was nog niet in de regelgeving vastgelegd.

3.3 Conclusies

- Sedert de invoering van de status aparte van Aruba op 1 januari 1986 was geen nieuwe regeling tot stand gekomen voor de samenwerking op het terrein van de Meerjarenplanprojecten tussen Aruba en Nederland. Hoewel de behoefte aan een nieuwe, aangepaste regelgeving wel werd onderkend, getuigde het tempo waarin en de wijze waarop deze tot stand werd gebracht volgens de Rekenkamer van weinig voortvarendheid.

- Mede door de opstelling van de VNOA werd in bepaalde gevallen de coördinerende rol van de DEZHI bij de voorbereiding van de projecten niet altijd optimaal vervuld.

- Uit oogpunt van functiescheiding was sprake van een minder wenselijke situatie bij het LOP.

- Hoewel Aruba verantwoordelijk is voor de prioriteitstelling en voorbereiding van de projecten had de

VNOA in deze fase een grote invloed. Weliswaar deed de VNOA in die fase geen toezeggingen omtrent de financiering, maar toch kon volgens de Rekenkamer zijn betrokkenheid in deze fase een onafhankelijke beoordeling in een latere fase bemoeilijken.

- Er was sprake van een zekere onduidelijkheid over het begrip 'goedkeuring'.

- Gedurende een bepaalde periode werden tijdens het bestedingsoverleg door de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken projecten goedgekeurd. Hierdoor was de latere behandeling van de desbetreffende projectdossiers door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken inhoudelijk weinig zinvol meer.

- Aan de voor de uitvoeringsfase van toepassing zijnde regels werd door de Arubaanse autoriteiten/ diensten niet altijd de hand gehouden.

- Alle betrokkenen vonden het ongewenst dat de VNOA in voorkomende gevallen optrad als Interne Deskundige.

- De periodieke verantwoording over de projecten en de formele afwikkeling van de afgesloten projecten vond gedurende een reeks van jaren niet plaats.

- Zowel in de financiële controle van de projectuitgaven door de openbare accountant als in de externe controle door de Algemene Rekenkamer Aruba bestond geen grote achterstand.

4 DE MEERJARENPLANPROJECTEN

4.1 Inleiding

De Rekenkamer vormde zich aan de hand van zes aandachtspunten een beeld van negen projecten waarop de laatste betaling na 1983 viel.
De gehanteerde aandachtspunten vloeiden enerzijds voort uit beleidsuitgangspunten die door de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken met betrekking tot de hulpverlening waren geformuleerd en anderzijds uit de toetsingscriteria die het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken hanteerde bij de beoordeling van projectdossiers.
Het ging om:
- projectrealisatie;
- voortgang van de uitvoering;
- financiële informatie;
- organisatie, beheer en exploitatie van de gerealiseerde projecten;
- ombuiging van projecthulp naar een programmatische aanpak;
- ombuiging van infrastructurele naar produktieve projecten.

Tabel 3 geeft een overzicht van de onderzochte projecten. De volledige projectbeschrijvingen zijn te vinden in bijlage 1.

Tabel 3
Onderzochte Meerjarenplanprojecten op Aruba (bedragen in AFl)

		uitgegeven bedrag tot en met 24 mei 1991 ten laste van	
Project en categorie-indeling	goedgekeurd bedrag	meerjaren-planfonds	Aruba (1)
- Toerisme (Sasaki-plan)	21.964.583	17.786.864	78.009
Haven en industrie:			
- Containerhaven	47.647.900	45.793.246	3.535.779
- Hallenbouw in de vrije zone	4.430.835	3.646.220	62.389

Luchthavenvoorzieningen:			
- Renovatie landingsbaan	9.385.885	9.187.276	2.568
- Aanpassing luchthavenfaciliteiten	8.510.550	7.469.290	
Openbare gebouwen:			
- Overheidskantoorgebouwen te San Nicolas	7.250.000	5.696.711	
- Korrektie Instituut Aruba	21.143.315	20.913.161	2.686
Volksgezondheid:			
- Renovatie oud-San Pedro hospitaal	5.805.000	1.634.069	
Openbare voorzieningen:			
- Uitbreiding waterfabriek	14.247.000	14.247.000	
totaal	140.385.068	126.373.837	3.681.431

1) Bedragen tot en met 1989.

De in het overzicht opgenomen bedragen zijn voor wat betreft de uitgaven ontleend aan de administratie van het LOP. De 'ten laste van Aruba komende bedragen' zijn ontleend aan een overzicht van de Algemene Rekenkamer Aruba en geven de stand tot en met 1989.

Bij het ingaan van de status aparte van Aruba is de Nederlands-Antilliaanse gulden (NAf) tegen een koers van één op één vervangen door de Arubaanse florijn (AFl). In de beschrijvingen van de projecten worden beide valuta's - afhankelijk van het tijdstip - gehanteerd.

4.2 Aandachtspunten

4.2.1 Projectrealisatie

Alle in het onderzoek betrokken projecten waren daadwerkelijk gerealiseerd dan wel in diverse stadia van uitvoering. Afgerond waren de aanleg van de containerhaven, de bouw van de industriehallen, de overheidskantoorgebouwen te San Nicolas, het Korrektie Instituut Aruba, de aanpassing van de luchthavenvoorzieningen en de uitbreiding van de waterfabriek met een vierde waterverdamper.
Nagenoeg voltooid was het in het kader van de toeris-

tische infrastructuur ontwikkelde Sasaki-plan. De renovatie van het voormalige San Pedro-Hospitaal was ten tijde van het onderzoek nog in volle gang.
Over de uitbreiding van de luchthaven waren de besprekingen tussen de betrokkenen nog niet afgerond.

Vier van de zeven gerealiseerde projecten (containerhaven, overheidskantoorgebouwen te San Nicolas, Korrektie Instituut Aruba, industriehallen) verliepen bouwtechnisch niet geheel vlekkeloos. Alleen bij de industriehallen konden de onvolkomenheden nog voor de oplevering worden opgeheven.

Bij twee onderdelen van de aan te leggen containerhaven (kademuur en baggerwerk) liet de kwaliteit van de uitvoering te wensen over. Uiteindelijk was circa AFl 3 miljoen extra nodig om de problemen op te lossen.

Doordat veel van de tijdens de bouw gesignaleerde problemen nog niet waren opgelost, was een deel van de overheidskantoren te San Nicolas onbruikbaar. Een ander deel kon niet optimaal gebruikt worden.

Hoewel de eindoplevering van het Korrektie Instituut Aruba nog moest plaatsvinden, was sprake van een groot aantal 'praktische' onvolkomenheden die niet meer hersteld konden worden. Bij een betere voorbereiding en een scherper toezicht tijdens de bouw hadden deze fouten voorkomen kunnen worden.

4.2.2 Voortgang van de uitvoering

Nagenoeg alle projecten kampten met problemen bij de uitvoering. Dit was voornamelijk terug te voeren op onvoldoende controle bij de totstandkoming van de projecten. Het gebrek aan controle hing samen met het ontbreken van een 'eigen' Interne Deskundige op Aruba.

Na een voortvarende start liep de uitvoering van het Sasaki-plan voor de toeristische infrastructuur in de latere fasen vertraging op. De verwachting was dat het project pas in 1992, vier jaar na de geplande realisatiedatum, afgerond zou zijn.

De vertraging werd voor een deel veroorzaakt door een niet optimale communicatie tussen de Arubaanse autoriteiten en de VNOA. Daarnaast manifesteerden zich bij de diverse projectonderdelen procedurefouten. Deze waren volgens het geraadpleegde dossier toe te schrijven aan een gebrek aan interne controle op de werkzaamheden van de Dienst Openbare Werken van Aruba.

De bouw van de kade ten behoeve van de containerhaven bleek aanzienlijk te zijn vertraagd. De toegepaste methode om de bouw te versnellen had uiteindelijk een averechtse uitwerking. Ook bij andere onderdelen van dit project deden zich problemen voor bij de voortgang. Daarnaast verliep de reorganisatie van de havendienst met de nodige strubbelingen.

De goedkeuringsprocedure voor de uitbreiding van de nieuwe vrij zone en voor de bouw van een aantal industriehallen daarin verliep traag. Aruba besloot uiteindelijk zelf met de uitvoering te beginnen.

De bouw van de tweede fase van het Korrektie Instituut Aruba werd in tegenstelling tot die van de eerste fase aanzienlijk vertraagd.
In juni 1990 werd de gevangenis opgeleverd. Bewaking en onderhoud waren toen echter nog niet geregeld. In september 1990 werd het Korrektie Instituut in gebruik genomen.

4.2.3 Financiële informatie

De Rekenkamer constateerde dat bij nagenoeg alle onderzochte projecten de financiële gegevens van de eerste projectaanvraag geen goed beeld gaven van de kosten waarvoor de projecten nadien werden gerealiseerd.

Voor een aantal projecten werd de financiering reeds op het bestedingsoverleg goedgekeurd (overheidskantoorgebouwen te San Nicolas, renovatie San Pedro Hospitaal, financiering vierde waterverdamper). Van een aantal andere, omvangrijke projecten was de goedkeuring van de financiering al in een vroegtijdig stadium

gegeven (containerhaven, Korrektie Instituut Aruba, aanpassing en uitbreiding luchthavenfaciliteiten).

Hoewel de financiële onderbouwing van het project Sasaki-plan over het algemeen voldoende was, bestond er met name in de beginfase geen duidelijk inzicht in de precieze relatie tussen de uit te voeren werkzaamheden en de kosten.

Door aanzienlijke wijzigingen in de plannen voor de aanleg van de containerhaven week het uiteindelijk goedgekeurde bedrag (NAf 45,6 miljoen) aanmerkelijk af van het bedrag waarvoor oorspronkelijk goedkeuring was gegeven (NAf 17,94).

Vanwege de onderbesteding op de Meerjarenplanfondsen in 1987 en de noodzakelijk geachte stimulering van de luchthavenactiviteiten werden diverse onderdelen van het project aanpassing luchthavenfaciliteiten versneld door de VNOA goedgekeurd. Deze goedkeuringen werden vaak na het begin van de werkzaamheden en mondeling gegeven ("fast-track-systeem"). Deze gang van zaken was niet in overeenstemming met de geldende goedkeurings-procedures (zie punt 3.2.2.3).
Deze handelwijze had tot gevolg dat goedkeuring van de desbetreffende uitgaven (Afl 7,4 miljoen) al gedurende een aantal jaren door de Algemene Rekenkamer Aruba is opgeschort.

De financiële informatie in de projectdossiers voor de twee overheidskantoorgebouwen te San Nicolas was te beperkt voor een adequate beoordeling. De investeringskosten waren niet onderbouwd en nauwelijks gespecificeerd. Bij de goedkeuring van dit project (op het bestedingsoverleg van augustus 1987) speelde de dreigende onderbesteding een belangrijke rol.

Het uiteindelijk goedgekeurde bedrag voor de financiering van het Korrektie Instituut Aruba overtrof de ramingen van de eerste opzet ruim. Aanvankelijk werd voor het totale project een bedrag van NAf 19,5 miljoen geraamd. Het uiteindelijk goedgekeurde bedrag kwam op NAf 21,1 miljoen uit.

Tijdens de realisatie werden de procedures voor de goedkeuring van de diverse bestekken niet altijd nageleefd. Daarnaast kwamen nogal wat aanvragen voor suppleties voor. De ramingen op grond waarvan de goedkeuringen voor deze suppleties werden aangevraagd, waren in een aantal gevallen beduidend lager dan de werkelijke kosten.

Bij de goedkeuring van de financieringsaanvraag voor de renovatie van het San Pedro Hospitaal was nog geen rekening gehouden met de inrichtingskosten. De totale bouwkosten zullen daardoor het in december 1989 gereserveerde bedrag ruimschoots overtreffen.

Het bedrag dat uiteindelijk werd goedgekeurd voor de vierde waterverdamper werd in hoge mate bepaald door de voor financiering beschikbare middelen. Vanwege een dreigende onderbesteding besloot het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken om de vierde waterverdamper ondanks een aanvankelijke aarzeling toch geheel te financieren.

4.2.4 Organisatie, beheer en exploitatie van de gerealiseerde projecten

De Rekenkamer constateerde dat bij de beoordeling van de projectdossiers aan de elementen organisatie, beheer en exploitatie de nodige aandacht was besteed. Bij zes projecten bleken deze elementen desondanks in de praktijk gebreken te vertonen (Sasaki-plan, containerhaven, industriehallen, overheidskantoorgebouwen te San Nicolas, Korrektie Instituut Aruba en de renovatie van het San Pedro Hospitaal).

Hoewel de containerhaven in gebruik was, bleef het aantal aangevoerde containers ver onder de oorspronkelijke verwachtingen. De aanvoer van containers zou volgens nieuwe ramingen op circa 10.000 per jaar blijven steken. Dit terwijl de havenvoorzieningen op een veel grotere omvang berekend waren. De vraag kan worden gesteld of Aruba behoefte had aan een voorziening van een dergelijke omvang.
Een van de voorwaarden bij dit project was de reorga-

nisatie van de havendienst. Onderdeel daarvan was het oprichten van een pensioenfonds voor het havenpersoneel. De projectkosten hiervoor bedroegen NAf 7,7 miljoen. Tijdens het onderzoek kon de Rekenkamer geen duidelijkheid krijgen over het beheer van dit fonds. De Arubaanse overheid zou hierbij niet meer betrokken zijn.

De twee met Nederlandse financiering gebouwde industriehallen in de nieuwe vrije zone, die in maart 1991 onofficieel geopend waren, waren ten tijde van het onderzoek nog niet verhuurd. Van de twee eerder gereedgekomen door Aruba gefinancierde industriehallen op dezelfde locatie waren op dat moment drie van de twaalf bedrijfseenheden verhuurd. Het argument van de Arubaanse autoriteiten dat de industriehallen nodig waren om een vrij beschikbare voorraad bedrijfsruimte aan te houden, overtuigde de Rekenkamer niet.
Aan de financiering van drie hallen in de oude vrije zone stelde de Nederlandse minister de voorwaarde dat een privaatrechtelijk lichaam voor het beheer van de vrije zone opgericht zou worden. Aan deze voorwaarde werd niet voldaan. Hierdoor werden de uitgaven zowel door de met de controle belaste openbare accountant als door de Algemene Rekenkamer Aruba afgekeurd.
Bij de financiering van de twee industriehallen in de nieuwe vrije zone was de genoemde voorwaarde niet expliciet gesteld. De Algemene Rekenkamer Aruba ging er evenwel vanuit dat de voorwaarde wel degelijk impliciet gold en keurde de uitgaven vooralsnog af.

De beide overheidskantoorgebouwen te San Nicolas, die waren gebouwd in verband met een beoogde spreiding van de overheidsdiensten, werden niet volledig benut. Een aanvankelijke verplaatsing van een aantal overheidsdiensten werd later weer te niet gedaan, onder meer als gevolg van problemen bij de realisatie van het project. De overheidsdiensten die nog in de gebouwen gevestigd waren, bleken op één na voorheen al in San Nicolas gevestigd te zijn geweest. Een groot deel van een van de gebouwen werd gebruikt door de openbare bibliotheek. De spreiding van overheidsdiensten was door deze gang van zaken slechts ten dele gerealiseerd.

De exploitatie van het Korrektie Instituut Aruba was een punt van zorg. Op de begroting was nauwelijks geld voor onderhoud uitgetrokken. Ondanks de prioriteit die het project voor Aruba had, lukte het bovendien niet de personele bezetting vanaf de start adequaat te regelen. Als gevolg van de personele onderbezetting waren delen van de gevangenis tijdens het onderzoek nog steeds niet in gebruik.

De renovatie van het voormalige San Pedro Hospitaal verliep voorspoedig. Het opzetten van de organisatie van het daarin te vestigen verpleegtehuis voor bejaarden hield daarmee echter geen gelijke tred. De werving van personeel was nog niet gestart.

Voor de renovatie van de landingsbaan waren in het verleden door Aruba onvoldoende middelen gereserveerd om dit zelf te financieren. Dit terwijl was overeengekomen dat de renovatie voor rekening van Aruba zou komen.

4.2.5 Ombuiging van projecthulp naar een programmatische aanpak

Het beleid van de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken is gericht op omschakeling van projecthulp naar een programmatische aanpak. Voorwaarde voor die aanpak is een integraal ontwikkelingsplan waaraan de projecten getoetst kunnen worden (zie paragraaf 2.2).
Hoewel een dergelijk plan tot mei 1991 ontbrak, lagen aan een aantal van de onderzochte projecten wel programma's ten grondslag. Te noemen zijn; het Sasaki-plan, de overheidskantoorgebouwen te San Nicolas, de uitbreiding van de luchthavenfaciliteiten en de financiering van de vierde waterverdamper.
Hoewel de financiering van het Sasaki-plan kan worden gezien als een voorbeeld van een programmatische aanpak was het verband met de doelstelling - de toeristische ontwikkeling - niet op alle onderdelen aantoonbaar. Zo kon de noodzaak van de aanleg van een vierbaansweg, gelet op de verkeerssituatie ten tijde van het onderzoek, niet overtuigend worden aangetoond.

Met de bouw van de overheidskantoorgebouwen te San Nicolas werd beoogd de economische activiteiten aldaar te stimuleren. Er werd van de aanwezigheid van de overheidskantoren een uitstralingseffect naar de omgeving verwacht. De Rekenkamer constateerde dat er weliswaar een opleving was van activiteiten in San Nicolas, maar dat deze meer het gevolg was van de heropening van de voormalige Lago-raffinaderij dan van de vestiging van overheidsdiensten.

4.2.6 Ombuiging van infrastructurele naar produktieve projecten

Het zwaartepunt van de Nederlandse financiering lag de afgelopen jaren op infrastructurele projecten. Enkele onderzochte projecten waren echter ook (ten dele) gericht op verhoging van de produktiviteit. Tot deze categorie behoren de aanleg van de containerhaven, de bouw van de industriehallen, de renovatie van de landingsbaan, de gerealiseerde luchthavenfaciliteiten en de financiering van de vierde waterverdamper.

Bij een aantal projecten was er een aarzeling aan Nederlandse zijde om de financieringsaanvraag te honoreren omdat commerciële financiering wellicht meer voor de hand lag (industriehallen, renovatie van de landingsbaan en de vierde waterverdamper). Met betrekking tot de voorgenomen uitbreiding van de luchthaven was de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken verder van mening dat een groter deel commercieel gefinancierd zou kunnen worden dan in de plannen was voorgesteld.
Legitimering om de projecten met behulp van Meerjarenplanfondsen te financieren was veelal het argument dat de toeristische ontwikkeling niet verstoord mocht worden door tekortkomingen in de infrastructuur.

Over de exploitatie van de diverse projecten zijn reeds opmerkingen gemaakt in punt 4.2.4.

4.3 Conclusies

- Alle in het onderzoek op Aruba betrokken projecten waren inmiddels gerealiseerd dan wel in uitvoering genomen. De kwaliteit van de uitvoering liet echter bij een aantal projecten te wensen over. Naar de mening van de Rekenkamer was dit voor een belangrijk deel terug te voeren op onvoldoende (technisch) toezicht gedurende de uitvoering. Dit hing weer samen met het niet aanwezig zijn van een 'eigen' Interne Deskundige op Aruba.

- Bij een aantal projecten had het niet volgen van de voorgeschreven procedure dan wel het nog niet voldoen aan de voorwaarden waaronder het project was goedgekeurd ertoe geleid dat de uitgaven door de controle-instanties op Aruba nog niet waren goedgekeurd.

- Bij een aantal gerealiseerde projecten waren vraagtekens te zetten bij het bereiken van de beoogde doelstelling of het nuttige gebruik dat ervan werd gemaakt. Ook was het verband met de oorspronkelijke doelstelling bij een aantal projecten niet geheel duidelijk.

- Met betrekking tot een onderdeel van één project (het pensioenfonds voor havenpersoneel) kon over het beheer van de ter beschikking gestelde gelden geen duidelijkheid worden verkregen.

- De in de projectdossiers opgenomen financiële ramingen waren over het algemeen geen betrouwbare indicatie van de kosten waarvoor de projecten uiteindelijk gerealiseerd werden.

- Ondanks de aandacht die bij de beoordeling van de projectdossiers werd gegeven aan exploitatie, organisatie en beheer bleken deze elementen bij een aantal projecten in de praktijk gebreken te vertonen.

- Gedurende de periode 1987-1989 keurde de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken onder druk van een dreigende onderbesteding van de Meerjarenplanfondsen verschillende projecten goed. Bij een

aantal van deze projecten was het de vraag of financiering via de Meerjarenplanfondsen voor de hand lag.

6 AANBEVELINGEN

De Rekenkamer was van mening dat zowel de nieuwe regelgeving voor de samenwerking tussen Nederland en Aruba als de praktische uitwerking en de invoering ervan op korte termijn tot stand dienden te komen. Tevens zou volgens haar de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken er bij zijn Arubaanse ambtsgenoten op aan kunnen dringen aandacht te schenken aan de administratie door en organisatie van het LOP, aan de versterking van de technische deskundigheid met betrekking tot het toezicht op de Meerjarenplanprojecten en aan het afwikkelen van reeds geruime tijd gerealiseerde projecten.

De nadruk van de besteding van de Meerjarenplanfondsen lag tot nu toe op infrastructurele projecten. Mogelijkheden om op commerciële financiering aan te dringen dan wel de toekomstige exploitatie voldoende te waarborgen waren daaraan ondergeschikt gemaakt. De Rekenkamer hoopte dat deze beide aspecten in de toekomst beter in de beoordeling van de financieringsverzoeken kunnen worden betrokken nu de regering van Aruba een eerste versie van een integraal ontwikkelingsplan heeft ingediend.

6 REACTIES MINISTERS

De Minister-President van Aruba deelde in zijn reactie mede dat de Ministerraad in zijn vergadering van 3 juli 1991 de bevindingen van het onderzoek ampel had besproken. Van de geconstateerde oneffenheden bij de realisatie van een aantal Meerjarenplanprojecten had de Raad met zorg kennisgenomen. De Raad verplichtte zich daaraan de nodige aandacht te schenken.

De minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken gaf in zijn reactie aan met veel waardering kennis genomen te hebben van de uitkomsten van het onderzoek van de Rekenkamer. Hij deelde de opvatting dat snel een formele vaststelling van de regelgeving van de samenwerking tot stand diende te komen. Dit zou volgens hem tijdens het eerstvolgend bestedingsoverleg gebeuren.

De minister onderkende de risico's die verbonden zijn aan de betrokkenheid van de Nederlandse Vertegenwoordiging bij de voorbereiding van projecten. Hij tekende hierbij echter aan dat deze gezamenlijke voorbereiding ook een aantal voordelen kan hebben die een positief effect hebben op de duur van de goedkeuringsprocedure. Daarnaast merkte de minister op dat de betrokkenheid in een aantal gevallen geschied was met toestemming van de Arubaanse autoriteiten en dat in de beginjaren van de status aparte van Aruba niet altijd duidelijk was dat de DEZHI de coördinerende instantie aan Arubaanse zijde was. Volgens de minister bood het National Development Plan van Aruba een geschikte basis voor een beleidskader waarbinnen de door de Rekenkamer aangegeven risico's ondervangen kunnen worden.

Naar aanleiding van de opmerking van de Rekenkamer dat de financiële informatie in de projectdossiers van onvoldoende niveau was, schreef de minister dat om deze reden onderscheid is gemaakt tussen voorbereiding en uitvoering bij de goedkeuring van een project. Eerst

worden de voorbereidingskosten goedgekeurd en wordt een reservering gemaakt voor de uitvoeringskosten. Deze reservering wordt pas omgezet in een goedkeuring wanneer de nadere financiële gegevens bekend zijn.

De minister deelde de opvatting dat er door het ontbreken van een Interne Deskundige op Aruba sprake is van een ongewenste vermenging van functies van de Vertegenwoordiging. Hij kondigde aan dat in de nieuwe procedure-regels met Aruba hiervoor een voorziening wordt getroffen, namelijk de instelling van een bureau Intern Deskundige op Aruba.

De minister zegde toe de Arubaanse regering te zullen wijzen op de noodzaak tot verbetering van een aantal aspecten waarvan de verantwoordelijkheid in de samenwerkingsrelatie op haar terrein ligt. In dit verband zal de organisatie, de inhoudelijke rapportage en de afsluiting van projecten door het LOP op korte termijn moeten verbeteren, aldus de minister. Hij gaf tevens aan (opnieuw) te zullen aandringen op een kwalitatieve verbetering van de financiële informatie en de exploitatie van de verschillende projecten in samenhang met het macro-economisch beleidsplan Aruba.

De door de Rekenkamer gesignaleerde onvolkomenheden in het traject van de uitvoering van projecten hielden volgens de minister onder andere verband met de kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van de betrokken Arubaanse diensten. Hij gaf aan bereid te zijn hiervoor gedurende de aanloopfase de benodigde middelen en personele ondersteuning beschikbaar te stellen.
Naast de formalisatie van de procedure-regels schept deze ondersteuning zijns inziens voldoende waarborg voor een adequate samenwerkingsrelatie met Aruba.

7 SAMENVATTING

De Rekenkamer verrichtte in de loop van 1991 een onderzoek naar de totstandkoming en uitvoering van een aantal Meerjarenplanprojecten op Aruba. Naast onderzoek bij het Kabinet voor Nederland-Antilliaanse en Arubaanse Zaken werd in samenwerking met en onder verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer Aruba ter plaatse onderzoek verricht.
Door middel van dit onderzoek wilde de Rekenkamer nagaan op welke wijze de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken inhoud geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor de recht- en doelmatige besteding van de door Nederland aan Aruba ter beschikking gestelde Meerjarenplanfondsen.

Onder druk van de slechte economische situatie op Aruba in de eerste helft van de jaren tachtig concentreerde het Nederlandse hulpbeleid zich in die jaren op het versterken van het economisch draagvlak.
De besteding van de Meerjarenplanfondsen in de nadien ingetreden periode van economisch herstel was vooral gericht op de opbouw van de infrastructuur die noodzakelijk was voor de ondersteuning van de toeristische ontwikkeling.
Rond 1990 vond een heroriëntatie van het beleid plaats: alleen die zaken die de eigen draagkracht van Aruba duidelijk te boven gaan zouden nog in aanmerking moeten komen voor medefinanciering. Om de ontwikkelingen in goede banen te kunnen leiden, achtte de minister een integraal ontwikkelingsplan een absolute voorwaarde. Een eerste versie van dit plan werd in het voorjaar van 1991 door Aruba ingediend.

De Rekenkamer constateerde dat de Vertegenwoordiging van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan Aruba zich zowel in de voorbereidings- als in de uitvoeringsfase van projecten manifesteerde. De Rekenkamer merkte op dat dit een onafhankelijke beoordeling van de projecten in de uitvoeringsfase zou kunnen bemoeilijken. Het uitvoeren van deze oneigenlijke taken was een gevolg

van het gebrek aan voldoende (technisch) toezicht door de Arubaanse instanties. Het niet goed functioneren van het toezicht had een negatieve invloed op de voortgang en de realisatie van de projecten.
De Rekenkamer was van mening dat de nieuwe regelgeving voor de samenwerking tussen Nederland en Aruba op het terrein van de Meerjarenplanprojecten lang op zich liet wachten.
Aan Arubaanse zijde werd in de uitvoeringsfase niet altijd de hand gehouden aan de formele aspecten van de samenwerking.
In de voorbereidingsfase was het voor de Arubaanse partner niet altijd duidelijk welke waarde gehecht kon worden aan het overleg met de Nederlandse Vertegenwoordiging.

In een aantal gevallen werden projecten tijdens het bestedingsoverleg goedgekeurd. De Rekenkamer merkte op dat een inhoudelijke beoordeling van projectdossiers daardoor in feite geen zin meer had. De financiële informatie in de ingediende projectdossiers schoot overigens vaak tekort.

Alhoewel de financiële en de externe controle geen grote achterstand vertoonden, liet de afwikkeling van de projecten te wensen over. De in de regelgeving opgenomen rapporteringsverplichtingen werden al geruime tijd niet nageleefd.

Bij de beoordeling van de projectdossiers besteedde het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken voldoende aandacht aan de elementen organisatie, beheer en exploitatie. Desondanks vertoonden deze elementen in de praktijk bij een aantal projecten gebreken.

Hoewel alle in het onderzoek betrokken projecten gerealiseerd of in uitvoering waren, plaatste de Rekenkamer vraagtekens bij het bereiken van de beoogde doelstelling van een aantal projecten dan wel bij het nuttige gebruik dat ervan werd gemaakt.
Bij nagenoeg alle in het onderzoek betrokken projecten deden zich problemen bij de uitvoering voor.

De Rekenkamer drong aan op een spoedige regelgeving voor de samenwerking tussen Nederland en Aruba op het terrein van de Meerjarenplanprojecten.

Zij hoopte dat zowel de mogelijkheid van commerciële financiering als de toekomstige exploitatie van projecten beter in de beoordeling van financieringsverzoeken kan worden betrokken nu de regering van Aruba een eerste versie van het door de minister gewenste integrale ontwikkelingsplan heeft ingediend.

De minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken gaf in zijn reactie aan dat tijdens het eerstvolgende bestedingsoverleg formele vaststelling van de regelgeving van de samenwerking zou plaatsvinden. In die regelgeving zou de instelling van een bureau Intern Deskundige op Aruba begrepen zijn.
De minister zegde toe de Arubaanse autoriteiten te zullen wijzen op verbetering van een aantal aspecten waarvan de verbetering op haar terrein ligt. Tevens schreef hij bereid te zijn de benodigde middelen en personele ondersteuning ter beschikking te stellen teneinde de kwalitatieve en kwantitatieve bezetting te versterken van de Arubaanse diensten die betrokken zijn bij de uitvoering van projecten.

PROJECTBESCHRIJVINGEN

1 TOERISME (SASAKI-PLAN)

Goedgekeurd dd.: gafaseerd, 1984-1990 (zie beschrijving)
Goedgekeurd bedrag: AFl 21.964.583.
Besteed bedrag: AFl 17.786.864.
Project opgeleverd: gedeeltelijk.
Project beëindigd: nee.

Omschrijving en doelstelling

Het doel is bij te dragen aan de ontwikkeling van het toerisme op Aruba door de aanleg van de hoofdweg Oranjestad-Malmok. Daardoor zouden de mogelijkheden voor hotelbouw en afgeleide bedrijvigheid vergroot worden.

Het plan betreft de aanleg van de 11 km lange toeristische corridor van Oranjestad naar de westpunt van het eiland. Uitgangspunt was dat de toeristische en niet-toeristische infrastructuur in één ruimtelijk ordeningsplan geplaatst moest worden met behoud van het specifieke Arubaanse landschap. Voor elk van de te onderscheiden gebieden van de corridor zijn plannen ontwikkeld. De grond tussen de nieuwe hoofdweg en de oude boulevard is bestemd voor de hotelsector. De grond ten noorden van de nieuwe weg kan gebruikt worden voor afgeleide bedrijvigheid (restaurants, casino's, disco's etc.). Het plan werd (wordt) in een aantal te onderscheiden fasen uitgevoerd. Onderdelen zijn onder andere de aanleg van wegen en parkeerterreinen, de ontwikkeling van de hotelcentra Palm Beach en Eagle Beach en de ontwikkeling van landschapsgebieden. Hoewel het plan in principe in zijn geheel is goedgekeurd, moeten de projectonderdelen afzonderlijk ter goedkeuring worden voorgelegd, alvorens tot financiering wordt overgegaan.

Totstandkoming

<u>Besluitvorming</u>

- Algemeen

Vanaf 1980 is door het Eilandbestuur, mede op basis van de Meerjarenplanhulp, gewerkt aan planvorming ten behoeve van het toerisme.
Het Sasaki-plan werd eind augustus 1984 ingediend, nadat het op het bestedingsoverleg van 22 augustus 1984 in principe was goedgekeurd. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de bedragen die sindsdien voor de verschillende fasen van het plan zijn goedgekeurd en uitgegeven.

fase	omschrijving	goedgekeurd dd.	bedrag	besteed
1-2	verplaatsen gedeelte oude Boulevard; aanleg twee gedeelten nieuwe hoofdweg	27-12-84 06-05-85 24-09-85	4.000.000 4.000.000 2.000.000	
			10.000.000	9.629.563
3a	aanleg weggedeelte San José-Malmok	09-07-87 30-10-87	5.269.277 229.600	
			5.498.877	5.376.397
3b	aanleg Eagle Beach Connectors	04-09-89 r. 17-09-90 d.	3.222.000	2.564.340
3b	verkeerslichten Eagle Beach	18-08-89 r.	425.000	
4a	aanleg weggedeelte Malmok-Arashi	17-08-89 r. 11-07-90 d.	1.586.786	216.564
4b	landscaping	27-04-89 16-10-90	914.000 317.920	
			1.231.920	
Totaal			21.964.583	17.786.864

(r = reservering van in principe goedgekeurd bedrag, d = definitief goedgekeurd bedrag)

- Fase 1 en 2

Op het bestedingsoverleg van augustus 1984 werd afgesproken dat Nederland NAf 4 miljoen zou goedkeuren voor dit project als onderdeel van de bestedingsruimte die voor de jaren 1984/1985 nog beschikbaar was.
In het beoordelingsmemorandum van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van 8 oktober 1984 werd een positieve beoordeling van het plan gegeven: 'Het plan biedt de mogelijkheid tot een grote uitbreiding van de hotelcapaciteit, zowel in hoogbouwhotels als in kleinschaliger hotels, terwijl aan de toeristische landschappelijke aantrekkelijkheid geen afbreuk wordt gedaan, maar deze zelfs nog wordt vergroot. Dit financieringsverzoek gaat in de richting van programmahulp: een samenhangend geheel van projecten en maatregelen op een bepaald terrein, aan de kosten waarvan Nederland een niet-gespecificeerde bijdrage levert. Gezien het grote belang dat Aruba hecht aan de ontwikkeling van het toerisme is financiering van het Sasaki-plan zinvol.' Wel werd een kanttekening geplaatst bij de kostenraming (NAf 28,85 - miljoen). Deze gaf volgens het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken geen duidelijk inzicht in de precieze relatie tussen de uit te voeren werkzaamheden en de kosten. Vooral het onderdeel 'voorzieningen te Arashi' (fase 4) werd onduidelijk gevonden. Geadviseerd werd aan de goedkeuring de voorwaarde te stellen dat een duidelijker inzicht in de begroting zou worden gegeven.
Aan de schriftelijke goedkeuring van de Nederlandse medefinanciering van NAf 4 miljoen (dd. 27 december 1984) werden twee voorwaarden verbonden namelijk dat een globale planning voor de verschillende projectonderdelen ingediend zou worden en dat het Eilandbestuur van Aruba het voornemen bekend zou maken om het

hele project uit te voeren. Bij brief van 8 februari 1985 werd door het Eilandbestuur van Aruba aan beide voorwaarden voldaan.

Op het bestedingsoverleg van 5 februari 1985 werd een additioneel financieringsverzoek van NAf 4 miljoen goedgekeurd. De formele goedkeuring werd door de Nederlandse minister bij brief van 6 mei 1985 gegeven. Naar aanleiding van het bestedingsoverleg van augustus 1985 werd een tweede additionele financiering van NAf 2 miljoen goedgekeurd (24 september 1985).
Uit deze goedkeuringen valt niet af te leiden voor welke specifieke onderdelen van het Sasaki-plan financiering werd aangevraagd. Navraag leerde dat Aruba de eerste fase van het project (verplaatsing van een gedeelte van de oude Boulevard) heeft bekostigd en dat de Nederlandse bijdrage bedoeld was voor fase 2a en 2b, de aanleg van twee gedeelten van de nieuwe hoofdweg.

Uit een goedkeuringsbrief van 23 september 1985 blijkt dat de kosten voor de uitvoering van een haalbaarheidsonderzoek naar de botanische tuin bij de vogelplas Bubali (US$ 90.500) gefinancierd moesten worden uit de laatste additionele goedkeuring van NAf 2 miljoen. Argument was de samenhang tussen de aanleg van het desbetreffende gedeelte van de nieuwe hoofdweg en de ontwikkeling van het gebied rond de vogelplas.
De in 1987 ingediende aanvraag voor de aanleg van een 'Wild Life park' en 'Botanical Garden' (raming AFl 11 miljoen) werd afgewezen. Volgens de VNOA paste het project niet in de filosofie van het totale Sasaki-plan. Bovendien had hij de indruk dat het plan overhaast tot stand gekomen was en diende om aan te kunnen tonen dat Aruba, ondanks de onderbesteding van dat moment, voldoende projecten op stapel had staan.

- Fase 3a

Deze fase van het Sasaki-plan betrof de aanleg van een gedeelte van de nieuwe hoofdweg (het traject Bubali - Palm Beach). De raming van DOW voor dit projectonderdeel bedroeg AFl 6,56 miljoen (tegen AFl 5 miljoen in de oorspronkelijke raming van het projectdossier). Op voorstel van de regering van Aruba (dd. 5 december 1986) werd dit planonderdeel gedeeltelijk gefinancierd uit nog beschikbare gelden van reeds goedgekeurde bedragen voor fase 1 en 2 (AFl 1.290.723) en door een bestemmingswijziging van de voor de renovatie van het Aruba Palm Beach Hotel beschikbare gelden (AFl 1.872.000). Het restant (AFl 3.397.277) kwam ten laste van de Meerjarenplanfondsen voor 1987. Deze bijzondere financieringsopzet was onderwerp van bespreking op het bestedingsoverleg van februari 1987. De officiële goedkeuring van Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken werd pas in juli 1987 gegeven. De VNOA had al in februari toestemming gegeven. Het werk startte in juni.
De laagste inschrijving overschreed, ook na bezuinigingen, de raming (met AFl 229.600). Na onderzoek of eventueel het bij de verbouwing van de landingsbaan van de luchthaven vrijkomende asfalt hergebruikt kon worden werd alsnog een suppletie voor dit bedrag aangevraagd en goedgekeurd door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (30 oktober 1987).

- Fase 3b

Dit onderdeel van het plan betrof de aanleg van zogenaamde Connectors bij Eagle Beach. Deze ontsluitingswegen verbinden de nieuwe hotelgebieden met de oude Boulevard en de kust. Een verzoek van Aruba uit 1986 om dit gedeelte van het plan vervroegd uit te voeren, werd door de VNOA niet geaccepteerd. Hij achtte uitvoering prematuur, omdat er op dat moment nog geen afgeronde plannen waren voor de bouw van nieuwe hotels.
Het projectdossier werd uiteindelijk ingediend op 23 maart 1989. Dit planonderdeel ging gepaard met de nodige (procedurele) problemen. Bij de indiening van het projectdossier ontbrak de kostenraming, vervolgens bevatte de kostenraming de nodige fouten. De mede naar aanleiding van het advies van de Interne Deskundige in het bestek aangebrachte wijzigingen waren niet verwerkt in de kostenraming. Uiteindelijk (4 september 1989) werd door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken een bedrag van Afl 3,2 miljoen gereserveerd in afwachting van de aanbesteding. De laagste inschrijving kwam uit op Afl 3,9 miljoen. Vervolgens werd het werk zonder toestemming van de VNOA aan deze inschrijver gegund en werd, ondanks het ontbreken van de formele goedkeuring door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, gestart met de werkzaamheden. Enkele maanden daarna (mei 1990) werden de formeel ontbrekende gegevens en een suppletieverzoek ingediend. De Interne Deskundige adviseerde niet te betalen. De VNOA voerde verzachtende omstandigheden aan (onder andere het ontbreken van formeel vastgelegde procedures, eenmalige communicatiestoornissen) en wees op het belang van het project. Uiteindelijk werd alsnog het oorspronkelijke bedrag (Afl 3,2 miljoen) door de Nederlandse minister goedgekeurd (17 september 1990). Het suppletieverzoek werd echter afgewezen.

In de goedkeuringsbrief van de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken is het volgende opgemerkt: 'De redenen waarom deze goedkeuring beperkt blijft tot de oorspronkelijke raming van DOW zijn de volgende:
. het is niet overeengekomen noch gebruikelijk dat projecten achteraf worden goedgekeurd, en zeker niet voor een hoger bedrag dan geraamd;
. mij werd geen inzage gegeven in het gunningsadvies, dat vereist is alvorens gegund wordt;
. gunning vond plaats zonder mijn goedkeuring;
. uit het verloop van één en ander blijkt een gebrek aan interne controle op de werkzaamheden van de Dienst Openbare Werken. Begrotingen werden bijgesteld wegens ontbrekende uitgaven en gewijzigde kostenramingen van onderaannemers of nutsbedrijven en de benodigde documentatie met betrekking tot de inschrijvingen werd zeven maanden na aanbesteding en bijna vijf maanden na de gunning toegezonden.'

- Verkeerslichten Eagle Beach (onderdeel fase 3b)

Ook bij dit onderdeel deden zich problemen voor bij de toepassing van de regels. Aanvankelijk was de regering van Aruba van plan het project onderhands te gunnen. Hiermee ging de VNOA niet akkoord. Vervolgens bleek de

kostenraming te laag en moest bijgesteld worden. Het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken reserveerde medio 1989 een bedrag van AFl 425.000. Daarna ontstond onduidelijkheid over de laagste inschrijver. De VNOA vroeg zich af of alle werkzaamheden meegenomen waren en of de Arubaanse overheid het project wilde gunnen aan hetzelfde bedrijf waaraan zij het project ondershands had willen gunnen. Bovendien bestond onduidelijkheid over de vraag of de aangeboden installaties aan de technische eisen voldeden. De VNOA (en de Interne Deskundige) adviseerden, mede met het oog op de (vervanging van) andere verkeerslichteninstallaties op het eiland, nader advies te vragen van de Dienst Verkeerskunde van Rijkswaterstaat, onderdeel van het Nederlandse Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het oordeel van de Dienst Verkeerskunde luidde dat de installaties van de laagste inschrijver niet voldeden aan de huidige en in het bestek genoemde eisen. De inschrijving en gunning werd volgens een brief van 30 juli 1990 van de VNOA niet goedgekeurd. De regering van Aruba vocht deze beslissing aan.

Navraag leerde dat de misverstanden vooral veroorzaakt werden door het feit dat DOW onmiddellijk na de aanbesteding in overleg trad met de laagste inschrijver en deze op dat moment met een alternatief en technisch beter voorstel kwam. In eerste instantie zouden de aanlegkosten wat hoger uitkomen dan in het oorspronkelijke voorstel, maar op den duur zouden kosten bespaard kunnen worden. De VNOA hield echter vast aan de oorspronkelijke inschrijving. Bij brief van 26 april 1991 deed de VNOA een laatste voorstel. Hij was bereid akkoord te gaan met gunning aan de laagste inschrijver volgens het alternatieve plan, maar tegen de oorspronkelijke prijs. Volgens de VNOA waren andere alternatieve gunningsvoorstellen ten gunste van de desbetreffende inschrijver, gelet op het verloop van de aanbesteding, niet rechtmatig. Indien de regering van Aruba hiermee niet akkoord zou gaan, zou dat betekenen dat ofwel opnieuw een openbare aanbesteding gehouden zou moeten worden ofwel dat Aruba het project zelf zou moeten financieren. Ging de regering akkoord met het voorstel dan betekende dit ook dat een deel van de kosten (bekabeling en installatie van de apparatuur) door Aruba zelf bekostigd zou moeten worden. Hierop was ten tijde van het onderzoek nog geen beslissing genomen.

- **Fase 4a**

Bestek en tekeningen voor dit gedeelte van de vierde fase van het Sasaki-plan, de 'aanleg van de nieuwe hoofdweg Malmok-Arashi' werden op 2 februari 1989 ingediend. Dit gedeelte van de Sasaki-weg gaat over in een ontsluitingsweg door een woonwijk.
Het bestek werd door de VNOA in eerste instantie niet goedgekeurd, omdat de standaard Algemene Administratieve Bepalingen niet goed toegepast waren. Vervolgens vond, na bespreking met onder andere de Interne Deskundige aanpassing plaats en kon het bestek op 18 april 1989 goedgekeurd worden. Tevens werd de post 'stelposten ' aangepast. Op 17 augustus 1989 berichtte het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken dat voor het project een bedrag van AFl 1.541.000

gereserveerd was. Medio 1990 werd de gunning aan een Arubaanse wegenbouwcombinatie goedgekeurd en werd het definitieve goedkeuringsbedrag bepaald (overschrijding van de reservering met circa AFl 45.000).
In het oorspronkelijke plan was dit weggedeelte niet opgenomen. Het verband met de oorspronkelijke doelstelling, de toeristische ontwikkeling, is voor dit onderdeel van het plan niet geheel duidelijk, aangezien op deze lokatie geen hotelbouw voorzien is. Er waren plannen om in deze omgeving een golfbaan aan te leggen. Dit kan een rol hebben gespeeld. Naar werd medegedeeld bestaan op dit moment geen concrete plannen om deze te realiseren.

- Fase 4b ('landscaping')

Het onderdeel 'landscaping' behelsde het aanbrengen van beplanting rond bepaalde kruispunten en langs een aantal wegen. In de kostenopstelling was voor dit onderdeel een bedrag opgenomen van AFl 1 miljoen voor de fasen 1a, 2a en 3a. In de aanvraag van de minister van Economische Zaken van 28 november 1988 werd financiering gevraagd van de totale investeringskosten van AFl 986.200. Het project had een hoge prioriteit en was op dat moment klaar voor aanbesteding. Een uitgebreide kostenraming was bijgevoegd. Bij de indiening van het Sasaki-plan had de Interne Deskundige het bestek en de tekeningen gecontroleerd en uitstekend bevonden. Op het bestedingsoverleg van januari 1989 werd de aanvraag in principe goedgekeurd. Vanwege een te hoge post onvoorzien werd het goed te keuren bedrag met AFl 72.000 verminderd tot AFl 914.000.
Het aanbestedingsbedrag van de enige inschrijver voor dit onderdeel bedroeg ruim AFl 2 miljoen (augustus 1989). Pogingen om Curaçaose aannemers bij het project te betrekken mislukten. Uiteindelijk werd door bestekaanpassing en bezuinigingen en na raadpleging van de Interne Deskundige het gunningsbedrag vastgesteld op AFl 1.231.920, zodat een suppletie van AFl 317.920 benodigd was (juli 1990). Bij de goedkeuring daarvan in oktober 1990 werd door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken verzocht om garanties voor het toekomstig onderhoud en de benodigde irrigatie.

Realisatie en kosten

De door de Algemene Rekenkamer van Aruba goedgekeurde uitgaven voor het project tot en met 31 december 1989 bedragen AFl 15.006.060, waarvan ten laste van Aruba AFl 78.009. Afgekeurd werden uitgaven tot een totaal van AFl 84.796.
De uitgaven waren als volgt over de verschillende fasen verdeeld:

fase 2a	AFl	5.342.716
fase 2b	AFl	2.996.124
Botanische tuin	AFl	84.934
fase 3a	AFl	6.582.286
Totaal	AFl	15.006.060

De uitgaven tot en met mei 1991 bedragen AFl 17.786.864 ten laste van de Meerjarenplanfondsen en AFl 84.796 ten

laste van Aruba.
Het project als geheel heeft vertraging opgelopen. Oorspronkelijk was de looptijd geraamd op vier jaar (1985 tot en met 1988). In een notitie van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken voor het bestedingsoverleg van april 1990 werd het volgende opgemerkt: 'Uitvoering van Sasaki gaat niet erg snel. Het afgelopen jaar is niets gebeurd behalve het indienen van het onderdeel landscaping (goedgekeurd voor AFl 0,99 miljoen tijdens het bestedingsoverleg van januari jl. en later dit jaar in uitvoering) en de recente indiening van fase 4, de nieuwe weg Malmok-Arashi. Deze fase zal niet voor de zomer starten. Volgende fases schijnen in de molen te zitten. DOW wacht steeds tot er fondsen gealloceerd zijn voordat ze aan het tekenen gaan. Als de fondsen dan gereserveerd worden blijken ze pas een jaar later nodig'.

Vooral de latere fasen zijn, onder andere door procedurefouten, uitgelopen. Fase 3b (Eagle Beach Connectors) kwam nog niet in uitvoering in 1989, zoals de bedoeling was. Dit onderdeel is in juni 1991 opgeleverd. Ook het onderdeel 'verkeerslichten Eagle Beach' heeft vertraging opgelopen. Aanvankelijk was dit projectonderdeel gepland voor 1989, maar de goedkeuringsprocedure was ten tijde van het onderzoek nog niet afgerond. De uitvoering van het onderdeel 'landscaping' was net van start gegaan. Het onderdeel 'hoofdweg Malmok-Arashi' (fase 4a) was nagenoeg gereed voor oplevering. De verwachting is dat het project eind 1992 geheel zal zijn afgerond (behoudens een periode voor noodzakelijk onderhoud van de aangebrachte beplanting).
De door de Interne Deskundige uitgebrachte rapporten over de ingediende bestekken en tekeningen en over de uitvoering van het plan waren overwegend positief over de geleverde kwaliteit. In zijn rapport van januari 1986 merkte hij het volgende op:
'Na enkele bezuinigingen is fase 2a, de autoweg van Pizza Pub naar Bubali, op 26 juli aan de laagste inschrijver gegund voor een bedrag van NAf 5.316.445. Dit gedeelte wordt uitgevoerd als een autoweg met gescheiden rijbanen landinwaarts van de bestaande kustweg. Het werk is van goede kwaliteit en loopt voor op het schema. Ook de volgende fase is bestekagereed gemaakt. Dezerzijds is het bestek voor fase 2b, de weg van Palm Beach naar Malmok, goedgekeurd.'

Beheer, exploitatie en gebruik

Tijdens het onderzoek is de noodzaak van de aanleg van een vierbaansweg niet overtuigend duidelijk geworden. Als enige argument voor de gemaakte keuze ten aanzien van de Sasaki-weg werd naar voren gebracht dat een stuk van de weg bestemd zou zijn voor de afhandeling van het zware verkeer van en naar de hotels. Ook dan blijft het de vraag of niet met een tweebaansweg volstaan had kunnen worden. Bovendien blijft een belangrijk deel van dit verkeer noodzakelijkerwijs gebruik maken van de oude boulevard, aangezien een aantal hotels alleen via die route te bereiken is. Het wekt bevreemding dat ten aanzien van de vijf aangelegde 'Eagle Beach Connectors' slechts in één geval een verbinding tussen de nieuwe hoofdweg en de oude boulevard totstand gebracht wordt.

De Eagle Beach Connectors moeten het terrein ontsluiten voor hotelbouw en de vestiging van toeleveringsbedrijven en afgeleide bedrijvigheid. Tot nu toe zijn er aan de eerste Connector drie terreinen uitgegeven en bebouwd. De rest van de terreinen aan deze Connector zijn op drie na in optie gegeven. De laatste, op 31 mei 1991 opgeleverde Connector dient aan één kant als toegang tot een groot hotelcomplex. De andere kant is nog niet uitgegeven. Aan de andere drie Connectors zijn nog geen terreinen uitgegeven of in optie gegeven. Voorlopig kunnen deze terreinen ook niet overeenkomstig de doelstellingen van het Sasakiplan bebouwd worden, aangezien de regering een moratorium op de bouw van hotels heeft afgekondigd. De kans is groot dat hier de komende tijd geen sprake zal zijn van enige bouwactiviteit.
Aan de noordkant van de Sasaki-weg zijn veel terreinen in optie uitgegeven. Hierbij doen zich problemen van procedurele en administratieve aard voor.

Kanttekeningen

- Na een voortvarende start heeft het project in de latere fasen vertraging opgelopen. Aanvankelijk was het de bedoeling dat het hele project in 1988 afgerond zou zijn. Er zijn echter nog steeds onderdelen in voorbereiding of in uitvoering.
- Bij dit project heeft zich met name in de latere fasen een aantal procedurele problemen rond de goedkeuring voorgedaan. De communicatie tussen de regering van Aruba en de VNOA/ het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken verliep op onderdelen niet optimaal, waardoor vertragingen in de uitvoering ontstonden.
- Bij het onderdeel 'landscaping' was slechts één inschrijver. Het project heeft ruim een jaar stil gelegen vanwege onenigheid over de hoogte van de aanneemsom en mogelijke aanpassingen in bestek en prijsstelling. Uiteindelijk was het goedgekeurde gunningsbedrag 35% hoger dan het oorspronkelijke goedkeuringsbedrag. Door de prijsonderhandelingen werd dit bedrag overigens wel beduidend lager dan het oorspronkelijke inschrijvingsbedrag.
- Gedurende de uitvoering van de verschillende fasen van het plan werd regelmatig aan het totaalbedrag van het oorspronkelijke plan (NAf 28,85 miljoen) gerefereerd als zou dit het goedgekeurde bedrag zijn. Eerst op het bestedingsoverleg van januari 1989 werd afgesproken dat het totale Sasaki-project in principe was goedgekeurd, maar dat projectonderdelen wel afzonderlijk ter goedkeuring moesten worden ingediend.
- Op onderdelen rijst de vraag of niet met een soberder opzet volstaan had kunnen worden (de aanleg van een tweebaans- in plaats van vierbaansweg) of dat de uitgevoerde werken passen in de doelstellingen van het project (weggedeelte Arashi-Malmok). Ten aanzien van de Eagle Beach Connectors geldt dat deze waarschijnlijk voorlopig niet bebouwd zullen worden en zodoende niet volgens het beoogde doel gebruikt zullen worden.

2 HAVEN EN INDUSTRIE

2.1 Containerhaven

Goedgekeurd dd.: 1978 tot en met 1983.
Goedgekeurd bedrag: Afl 47.647.900.
Besteed bedrag: Afl 45.793.246.
Project opgeleverd: ja.
Project beëindigd: nee.

Omschrijving en doelstelling

Door de toegenomen containerisering waren er problemen ontstaan bij de afhandeling van vracht. De beschikbare kadelengte in de insteekhavens was onvoldoende voor de lengte van de containerschepen die Oranjestad aandeden, ook was de diepgang onvoldoende. De haven en de havenfaciliteiten van Aruba moesten worden aangepast aan de toegenomen containerisering.
Daarnaast vond de afhandeling van de vrachtschepen en de cruiseschepen door elkaar plaats. Afgezien van het daarbij aanwezige gevaar voor de passagiers kwam zo'n situatie niet overeen met het verwachtingspatroon van de toeristen.

Hoewel niet verwacht werd dat met dit project op korte termijn veel additionele arbeidsplaatsen in de haven zouden worden gecreëerd, zou de uitvoering ervan op korte termijn bewerkstelligen dat de heersende werkloosheid in de bouwsector op Aruba enigszins werd verlicht, terwijl van het uitstralingseffect wel een positieve invloed op de werkgelegenheid werd verwacht.

Het project omvat de bouw van een kademuur, de verbreding van de vaargeul, het uitvoeren van infrastructuele werken, de aanschaf van een containerkraan en een mobiele kraan en de reorganisatie van het beheer over de haven als geheel. Ook zijn als projectkosten aangemerkt de uitgaven van een aantal sociale maatregelen voor het havenpersoneel (oprichting van de Stichting Pensioenfonds Havenwerken Aruba).

Totstandkoming

<u>Besluitvorming</u>

In juni 1976 werd door een externe deskundige een kort onderzoek uitgevoerd naar de havensituatie van Aruba. In het hierover uitgebrachte rapport werden niet al te omvangrijke plannen geadviseerd. Zo werd afgeraden een moderne containerkraan aan te schaffen, deze zou te kostbaar zijn, bovendien was de capaciteit van de kraan (25.000 containers per jaar) te groot voor Aruba.

Als vervolg op dit advies werd een team gevormd, samengesteld uit deskundigen van het Havenbedrijf van de Gemeente Rotterdam. Door dat team werd in februari 1977 een notitie uitgebracht betreffende de ontwikkeling van de haven. Er werd uitgegaan van circa 18.000 te behandelen containers per jaar. Aan haventerrein was hiervoor circa 4 hectare benodigd. Het advies was gebaseerd op een prognose van de goederenhoeveelheden

voor de eerstkomende 10 jaren. Inclusief een containerkraan en overige werktuigen werden de kosten (kademuur, gebouwen) globaal geschat op NAf 14 miljoen. Uit een brief van het Bestuurscollege van het Eilandgebied Aruba blijkt dat er op Aruba een van het advies afwijkende visie bestond met betrekking tot de te realiseren havenvoorzieningen. Er was een eigen voorstel uitgewerkt dat in februari 1978 als projectdossier werd ingediend. De belangrijkste verschillen betroffen de lengte van de kade en de omvang van het opslagterrein. Er werd financiering aangevraagd voor NAf 17,94 miljoen.

Tijdens een op 14 maart 1978 gehouden bespreking tussen het Bestuurscollege van het Eilandgebied Aruba en ambtenaren van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken werd meegedeeld dat de Nederlandse minister akkoord ging met medefinanciering uit de Meerjarenplanfondsen van het Arubaanse voorstel van circa NAf 18 miljoen. Aan deze goedkeuring werd wel de voorwaarde verbonden dat de aanbevelingen van de Nederlandse deskundigen inzake de havenorganistie zouden worden opgevolgd. De goedkeuring werd in april 1978 schriftelijk bevestigd.

De nadere uitwerking van dit besluit zou tijdens het eerstvolgende bestedingsoverleg plaatsvinden. In juli 1978 werd de Nederlandse medefinanciering vastgesteld op NAf 16 miljoen. De totale projectkosten waren geraamd op NAf 20 miljoen. Daarbij was rekening gehouden met een bedrag van NAf 4 miljoen, benodigd voor de aanschaf van gereedschappen en transportmiddelen, dat als deelneming in het maatschappelijk kapitaal van de op te richten werkmaatschappij door het Eilandgebied Aruba en/of particulieren zou worden ingebracht. De goedkeuring werd verstrekt onder het voorbehoud dat geen gelden ten laste van het krediet mochten worden opgenomen dan nadat een reorganisatie van het havenbeheer was doorgevoerd. Een complicerende factor bij de realisering van een nieuwe havenorganisatie was de opstelling van de havenvakbond. Voor medewerking aan de reorganisatie eiste deze een aantal sociale zekerheden. In april 1980 bleek dat de Nederlandse regering benaderd zou worden voor de financiering van de kosten hiervoor ad NAf 7,7 miljoen, het Eilandgebied Aruba zou NAf 1 miljoen bijdragen.

Uit het dossier blijkt, dat door het Bestuurscollege werd besloten het terrein van de containerhaven te vergroten tot 10 hectare. De projectkosten stegen tot NAf 45 á 46 miljoen. De voorgenomen uitbreiding was onder andere gebaseerd op een genoemd aantal te behandelen containers van 60 tot 80 duizend per jaar. In november 1980 werd hiervoor goedkeuring aangevraagd.

Rekening houdend met de eerdere voorstellen werd aanvullende financiering gevraagd van NAf 21,9 miljoen.
De Nederlandse bijdrage kwam hiermee op NAf 45,6 miljoen.
Hierbij was overigens geen sprake meer van een bijdrage in het project van Aruba ad NAf [redacted] miljoen (NAf 4 miljoen als inbreng voor de gereedschappen, NAf 1 miljoen voor sociale maatregelen). Goedkeuring werd bij brief van 2 januari 1981 verleend. Daarbij werden voorwaarden

gesteld aan de wijze van toezicht.

Medio 1987 bleek de kade van de containerhaven te verzakken. Voor het herstel werd goedkeuring voor financiering ten laste van de Meerjarenplanfondsen gevraagd. Met zijn brief van 15 september 1987 verleende de Nederlandse minister goedkeuring voor het gevraagde bedrag ad Afl 1,3 miljoen.
In de oorspronkelijke raming was een aantal posten niet meegenomen zodat rekening moest worden gehouden met een suppletie, in november 1987 aangevraagd (Afl 747.900). Eind december 1987 werd door de Nederlandse minister goedkeuring verleend. Eind 1989 bleek dat de VNOA deze goedkeuring niet direct had doorgegeven aan de Arubaanse regering. Die werd (achteraf) in april 1990 alsnog doorgegeven.

Realisatie en kosten

- Algemeen

Voor de begeleiding van de bouw werd een afzonderlijk projectbureau opgericht. Uitgangspunt was de terminal uiterlijk 1 april 1983 operationeel te hebben. Medio 1981 waren de uitvoeringswerkzaamheden in volle gang. Naast het projectbureau was 'externe deskundigheid' ondergebracht in een groep van Rotterdamse adviseurs. Deze opereerde vooral ten behoeve van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.
De Interne Deskundige vermeldde in zijn rapport van april 1983: 'De vage en veeleisende administratieve voorwaarden die voor dit project gelden en de verdeeldheid onder de leden van het projectbureau hebben vooral in de beginfase de nodige problemen opgeleverd'.

In het navolgende overzicht is de ontwikkeling van het projectkrediet weergegeven:

Overzicht ontwikkeling projectkrediet

	01-78	07-78	02-80	11-80
. kademuur/baggerwerkzaamheden	8,0	9,8	18,5)	27,6
. haventerrein	4.5	2,2	)	
. gebouwen	1,0	1,0	2,4)	
. containerkraan en mobiele kraan	4,0	2,5	5,0	8,2
. diversen	0,4	0,5	0,6	2,1
. pensioenfonds			8,7	7,7
. gereedschappen en transportmiddelen	-	4,0	-	-
	17,9	20,0	35,2	45,6
Nederlands aandeel		16,0		45,6
Arubaans aandeel			4,0	

01-78 oorspronkelijke projectdossier
07-78 bijgestelde begroting van het adviesteam
02-80 architectenbegroting DOW
11-80 bijgestelde kostenraming vaststelling definitief projectkrediet

Begin januari 1981 werd de Aruba Port Authority NV (APA NV) opgericht. Deze organisatie is belast met het beheer van de haven.
In de jaren 1982 en 1983 werd de bouw uitgevoerd en de havenorganistie opnieuw opgezet. Er was regelmatig contact met het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken over de voortgang. Overschrijding van de geplande uitvoeringskosten werden binnen het totaalkrediet opgevangen. Verschuivingen tussen de diverse onderdelen was toegestaan. Uit de dossiers blijkt dat het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken persé binnen het 45,6 miljoen krediet wenste te blijven.

- Bouw kades

De bouw van de kademuur (evenals het baggerwerk) zijn gegund aan een combinatie van een Arubaanse en een Nederlandse bouwmaatschappij.
Met betrekking tot de bouw van de kademuur blijkt uit een notitie van februari 1983 dat de bouw was versneld door premie te geven naar gelang van plaatsing van het aantal blokken. Het gevolg hiervan was (ook) dat onnauwkeurig werd gewerkt.
Uit een rapport van de Interne Deskundige uit april 1983 blijkt dat bij de bouw een aanzienlijke vertraging was opgetreden door gebrekkige organisatie en ernstige fouten tijdens de uitvoering.
Uit een telex van 17 maart 1983 van APA NV aan de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken blijkt een vertraging van circa vijf maanden bij de bouw van de kademuur.
De kademuur is in september 1983 gereedgekomen. Per saldo werd de opleveringstermijn met ongeveer vier maanden overschreden.
De kwaliteit van het werk was volgens de rapportering van de Interne Deskundige (onder andere in juli 1985) niet op alle punten bevredigend.

De eindoplevering van de verharding van het terrein vond in maart 1985 plaats. De kwaliteit is door de Interne Deskundige redelijk genoemd.

In mei 1987 meldde de regering van Aruba dat het zand achter de kademuur wegspoelde. De deskundigen waren van mening dat de problemen al tijdens de bouw waren ontstaan:
- de aannemer had verregaand slordig gewerkt;
- de verhouding tussen de toezichthouders onderling was slecht.

De oorzaak van het verzakken zou ontstaan zijn tijdens het plaatsen van de kadeblokken. Het toezicht van de met de directievoering belaste Dienst Openbare Werken werd als zwak gekwalificeerd.

- Baggerwerkzaamheden

In december 1983 liet de APA NV het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken weten dat uit een in 1981 uitgevoerd onderzoek was gebleken dat extra baggerwerkzaamheden nodig waren. De bestaande vaargeul naar de haven diende te worden uitgebreid om grote containerschepen langs de nieuwe kades te kunnen laten afmeren.

Uit een telex van het Projectbureau Containerhaven aan de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van 8 juni 1984 blijkt dat het uitvoeren van het extra baggerwerk ten behoeve van de vaargeul een volkomen mislukking was geworden. De met de uitvoering belaste bouwcombinatie zou werk aangenomen hebben waarvoor onvoldoende adequaat materiaal aanwezig was.
Een deel van het opgebaggerde zand, waarvoor een bestemming was, werd in zee teruggespoten omdat er onvoldoende pijpleiding was om het op het land op te spuiten. Met de opbrengst van dit zand was in de kostencalculatie rekening gehouden.
Het werk werd afgemaakt door een Amerikaanse baggermaatschappij. De raming voor deze post werd hierdoor aanmerkelijk overschreden. Voor het meerwerk ad Naf 827.000 werd in februari 1984 door het Bestuurscollege goedkeuring gevraagd aan de Antilliaanse minister van Financiën. Dit werd in juni 1984 aan de Nederlandse minister doorgeleid.

- Havenkantoor

Op 23 december 1981 werd toestemming gevraagd de bouw van het havenkantoor op uitnodiging aan te mogen besteden. In de begroting was voor de bouw NAf 920.000 opgenomen. Eind december 1981 gaf het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken hiervoor toestemming. Indien de werkelijke kosten meer bleken te zijn en niet binnen het projectkrediet zouden kunnen worden opgevangen, diende het Eilandgebied Aruba het meerdere voor eigen rekening te nemen.
In september 1982 bleekt een budgetoverschrijding te zijn ontstaan ad NAf 350.000. De oorzaak hiervan was een planwijziging. Deze overschrijding kon binnen het projectkrediet worden opgevangen.
Het havenkantoor is in mei 1984 opgeleverd.

- Elektrische installatie

De aannemer aan wie het werk aan de elektrische installatie van de containerterminal werd gegund bleek niet de laagste inschrijver te zijn. De laagste inschrijver werd niet geaccepteerd omdat deze geen installateursvergunning van het toenmalige Bestuurscollege had gekregen. Overigens was in een telex van 8 augustus 1983 van het projectbureau aan de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken wel toestemming gevraagd de werkzaamheden te gunnen aan de laagste inschrijver.
De eindoplevering van de installatie vond eind maart 1985 plaats.

- Containerkraan en mobiele kraan

In maart 1982 was de keuze gemaakt voor de aan te schaffen containerkraan. De kosten hiervan kwamen uit op NAf 8,3 miljoen. De goedkeuring van dit projectonderdeel was afhankelijk gesteld van de voortgang van de reorganisatie van de havenorganisatie. De besluitvorming door het Eilandgebied Aruba daarover liet op zich wachten.
De Nederlandse minister ging in juli 1982 akkoord met het voorstel. Eind juli bleek dat de prijs van de

containerkraan door de leverancier door het verlopen van de offertetermijn was verhoogd van HFl 9.345.000 tot HFl 9.640.000.

Vooruitlopend op goedkeuring door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken waren reeds bestellingen geplaatst voor reserveonderdelen en gereedschappen voor deze kraan ter waarde van ruim HFl 200.000.

De containerkraan werd eind 1983 aan de APA NV overgedragen. Volgens een rapportering van de Interne Deskundige van juni 1984 is de containerkraan en het bijkomend havenequipment in gebruik genomen. Het bedienend personeel heeft een opleiding gevolgd.

In 1986 vond er een ongeval (neerstorten van trapconstructie) plaats met de containerkraan. Volgens de door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken geraadpleegde deskundigen zou dit veroorzaakt zijn door een ontwerpfout. De schade werd door de verzekeraar vergoed.

In mei 1983 ging het projectbureau akkoord met de aankoop van een mobiele kraan (circa NAf 600.000).
In juni ging het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken akkoord met de aanschaf, onder de voorwaarden dat een door de adviseurs aanbevolen nader onderzoek werd uitgevoerd en de financiële ruimte binnen het totale projectkrediet werd gevonden. Uitdrukkelijk werd gesteld dat een uitspraak van het Bestuurscollege van Aruba was vereist dat bij overschrijding van het projectkrediet die uitgaven voor eigen rekening zouden worden genomen. In november 1983 werd daarmee akkoord gegaan. Dit werd in februari 1984 nog eens herhaald, waarop het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken eveneens in februari goedkeuring verleende.

- Schadeclaims

In 1985 zijn tussen de uitvoerder van het project en Aruba schadeclaims uitgewisseld.

Tegenover een aantal claims van de aannemer voor nog niet betaalde termijnen en voor oponthoud bij de bouw van de kade stonden door Aruba ingediende claims voor extra baggerwerkzaamheden en boetes in verband met overschrijding van de opleveringstermijn.

De claim van de aannemer bedroeg NAf 4,7 miljoen. Die van het Eilandgebied Aruba NAf 2,7 miljoen. Hangende deze claims werd de betaling van de laatste termijnen aan de aannemer stopgezet.

Medio januari 1984 werd door de Rotterdamse adviseurs een bemiddelingspoging ondernomen; deze had geen succes.
Door de rechter werden in september 1984, januari en maart 1985 tussenvonnissen gewezen, welke in het algemeen voor Aruba niet ongunstig zijn uitgevallen.
Uiteindelijk werd NAf 0,8 miljoen aan de aannemer toegewezen (exclusief de nog niet betaalde termijnen). Aruba werd NAf 1,1 miljoen toegewezen. Door de

aannemerscombinatie werd in hoger beroep gegaan. De afloop hiervan was niet bekend. Hier zou nog navraag naar worden gedaan.

- Diversen

In oktober 1984 deelde de Nederlandse minister aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Nederlands Antilliaanse Zaken mee dat het containerproject het stadium van afronding naderde. Voor zover (toen) te overzien was zou het projectkrediet niet overschreden worden.
Volgens het rapport van de Arubaanse Rekenkamer over de controle van de Meerjarenplanfondsen 1989 zijn tot en met 1989 Afl 493.290.025 aan uitgaven op het project geboekt. Hiervan kwam ten laste van Aruba Afl 3.535.779. Per saldo keurt de Arubaanse Rekenkamer Afl 45.793.246 aan uitgaven ten laste van het meerjarenplanfonds goed.

Exploitatie, beheer en gebruik

Voor de opzet van het havenbeheer werden een aantal mogelijkheden uitgewerkt. Door de externe adviseurs was aanvankelijk het voorstel gedaan dat het havenbeheer zou bestaan uit een Port Authority (een overheids-NV) en een centrale stuwadoorsmaatschappij die ook de zorg zou moeten hebben voor het havenmaterieel. De voorkeur van Aruba ging uit naar de oprichting van een aantal afzonderlijke NV's, te weten:
de Aruba Port Authority (havenbeheer in handen van de overheid), een Stuwadoorsmaatschappij en een Aruba Port Equipment voor het beheer van het havenmaterieel. De externe adviseurs konden zich hierin ook vinden; de gekozen opzet sloot beter aan op de in Aruba gegroeide praktijk. Benadrukt werd dat er een duidelijke binding moest zijn tussen het (toenmalige) Bestuurscollege en de Port Authority.
Daarnaast dienden de onderscheiden delen naar buiten als één op te treden.

Eind oktober 1980 was de opzet van het havenbeheer vrijwel rond.
Door de directeur van APA NV, was in januari 1981 een raming gemaakt van de mogelijke exploitatie-uitkomsten 1981; er werd een verliessaldo geraamd van NAf 1,8 miljoen.
Daarbij werd opgemerkt dat er structureel verliezen zouden worden geleden en dat die de tendens zouden hebben in de komende jaren te stijgen.
Op 12 januari 1981 werd de APA NV opgericht. Een jaar later wees de Nederlandse minister (brief 4 februari 1982) erop dat hij het van groot belang achtte dat de gemaakte afspraken voor het vormen van een havenorganisatie zouden worden nagekomen. Hij achtte het niet verantwoord dit omvangrijke project te financieren, indien er geen gezonde basis bestond voor de exploitatie van de kostbare faciliteiten. Er bestond toen nog de mogelijkheid om een aantal onderdelen niet goed te keuren (onder andere de containerkraan, de bestrating en het havenkantoor; in totaal voor circa NAf 18 miljoen).

In een gespreksnotitie van oktober 1982 is vermeld

dat Aruba vond dat de containerhaven opgedrongen zou zijn; er zou geen behoefte zijn aan voorzieningen van een dergelijke omvang; Aruba zou genoeg hebben gehad aan een kade met een veel goedkopere mobiele kraan, die ook voor containers geschikt zou zijn.

Uit een notitie van de algemeen directeur van de APA-NV (september 1983) is over de havenopzet vermeld dat het aanvankelijke plan - een kleine uitbreiding van de kades, een kraan en enige andere voorzieningen - in de loop der jaren is verlaten en daarna tot een volwaardige containerterminal is uitgebreid. De haven van Aruba werd in die optie van aanvullend op tot concurrerend met die van Willemstad (Curaçao). In de notitie worden de problemen met betrekking tot containerisering in de regio (nog in ontwikkeling) als in de haven zelf aangeduid (containers vormen een bedreiging voor havens met veel havenpersoneel). Het is, volgens die notitie, niet eenvoudig de vraag te beantwoorden of de Arubaanse containerhaven levensvatbaar is. De containerhaven is deel van het totale havencomplex). Daarnaast moet bij die beoordeling worden meegenomen dat het creëren van containerfaciliteiten een noodzakelijk onderdeel is van een moderne havenstructuur. De haven diende niet alleen vanuit een bedrijfseconomisch standpunt te worden bezien. In zijn nabeschouwing laat hij zich positief uit over de realisering van de doelstellingen (binnen de kredietlimiet gebleven, containerfaciliteiten gerealiseerd, havenorganisatie gereorganiseerd).

In de mededeling van de Nederlandse minister aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Nederlands-Antilliaanse Zaken van oktober 1984 werd opgemerkt dat Aruba na afronding zou beschikken over goed geoutilleerde container-faciliteiten, noodzakelijk om het vervoersaanbod in de toekomst adequaat te verwerken.
De vraag in hoeverre de containerhaven in de toekomst een additionele inkomstenbron zal zijn was op dat moment moeilijk te beantwoorden.
Dit vond zijn oorzaak in de sinds de aanvang van het project gewijzigde marktomstandigheden en in een op sommige punten nog voortdurende onzekerheid met betrekking tot de organisatorische aspecten.
Deze mededelingen waren gebaseerd op een rapportering van de groep van Rotterdamse adviseurs.

Het havenbedrijf bleek in 1984 toch niet zo goed te lopen als verwacht. Er dienden drastische maatregelen te worden genomen, anders zou het bedrijf failliet gaan. Het bij de ontwikkeling van de haven verwachte transito-verkeer uit Venezuela werd niet gerealiseerd. Daarnaast waren de havenactiviteiten als gevolg van de slechte economische omstandigheden in die jaren afgenomen.
In een brief van 5 november 1984 van de algemeen directeur van de APA NV aan de Raad van Commissarissen werd de slechte financiële positie uiteengezet. De APA NV zou vanaf maart 1985 niet meer aan haar verplichtingen kunnen voldoen; een sanering zou noodzakelijk zijn.
In een brief van 4 januari 1985 waren een aantal mogelijke oplossingen aangegeven.

Ten tijde van het onderzoek bleek dat de havenactiviteiten waren ondergebracht in twee maatschappijen. Een overheids NV - de APA NV - en een particuliere stuwadoorsmaatschappij. De personele bezetting van de APA NV is ruim 100 personen. Uit het rapport van de met de controle belaste openbare accountant over 1988 blijkt dat de APA NV over dat jaar een verlies leed van ruim AFl 3,8 miljoen. Over 1987 bedroeg dat ruim AFl 4,6 miljoen. Naar werd meegedeeld wordt over 1991 een kleine winst verwacht.
De containerhaven is inderdaad als zodanig in gebruik. Het aantal aangevoerde containers blijft onder de verwachtingen. Het havenequipment, inclusief de mobiele kraan is op een grotere aanvoer 'berekend'.

Tijdens het onderzoek werd (nog) geen duidelijkheid verkregen over het beheer van het havenpensioenfonds. Naar werd meegedeeld zou de overheid hierbij niet (meer) betrokken zijn.

Kanttekeningen

- De bouw heeft de nodige problemen opgeleverd. Bij vrijwel ieder onderdeel van de bouw hebben zich problemen met de uitvoerders voorgedaan.
- De exploitatie verliep minder succesvol dan verwacht. De vraag kan worden gesteld of Aruba behoefte had aan een voorziening van een dergelijke omvang.
- Er is geen duidelijkheid verkregen over het beheer van het havenpensioenfonds, waarin door Nederland ten laste van de Meerjarenplanfondsen een bedrag van NAf 7,7 miljoen is gestort.

2.2 Hallenbouw in de vrije zone

Goedgekeurd dd.: 1979 tot en met 1989.
Goedgekeurd bedrag: Afl 4.430.835.
Besteed bedrag: Afl 3.646.220.
Project opgeleverd: zie projectbeschrijving.
Project beëindigd: nee.

Omschrijving en doelstelling

Het project omvat de bouw van een aantal bedrijfsgebouwen, alsmede een uitbreiding van de vrije zone van Oranjestad.
Onder andere door een aanpassing van de Wet inzake de vrije zones in het najaar van 1975 nam de belangstelling voor de vrije zone toe.

Met de instelling van een vrije zone en de daarin noodzakelijk geachte bedrijfsgebouwen wordt beoogd internationaal handels- en dienstenverkeer aan te trekken en daarmee de industriële bedrijvigheid en tegelijkertijd de werkgelegenheid te bevorderen.
Het beleid van de regering is erop gericht om de vrije zone-activiteiten zoveel mogelijk verder te stimuleren. Er wordt naar gestreefd Aruba uit te bouwen tot een internationaal distributie- en produktiecentrum alsmede tot een internationaal centrum van dienstverlening.

Per 1 januari 1986 trad een nieuwe Landsverordening vrije zones in werking. De belangrijkste wijziging was dat er in de vrije zone behalve distributie ook produktie kon plaatsvinden en diensten konden worden verleend.
De uitbreiding van de vrije zone betrof de inrichting van een nieuwe lokatie te Oranjestad-West. Het bestaande terrein bood geen mogelijkheid meer voor verdere uitbreiding.
In de oude vrije zone zijn met overheidsgelden vier gebouwen gerealiseerd. Aan drie daarvan heeft Nederland een financiële bijdrage verstrekt (het derde en vierde en de uitbreiding van het tweede). In de nieuwe vrije zone zijn door de overheid eveneens vier bedrijfsgebouwen gerealiseerd. De eerste twee zijn door Aruba zelf bekostigd, de laatste twee via de Meerjarenplanfondsen.

Totstandkoming

<u>Besluitvorming</u>

- Bouw van de derde bedrijfshal in de bestaande vrije zone

In september 1976 werd bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken een projectdossier ingediend voor de bouw van drie bedrijfshallen in de vrije zone te Oranjestad. Het te financieren bedrag was NAf 2.671.500. Er werd verzocht de 'financieringsaanvraag met enige spoed te willen behandelen en doorzenden daar het gemis aan gebouwen reeds nu gevoeld wordt'. In het projectdossier is aangegeven dat werd verwacht dat het reeds bestaande bedrijfsge-

bouw medio 1976 geheel bezet zou zijn. Door de bouw van meerdere bedrijfsgebouwen zou in de aanvraag van ruimte kunnen worden voorzien. In overleg tussen de Nederlandse minister en de Antilliaanse minister van Welvaartzorg werd afgesproken dat de financiering van de bedrijfshallen afwisselend door Aruba en Nederland diende te geschieden. Nederland zou pas tot financiering overgaan als zekerheid bestond dat de aanwezige hallen nagenoeg volledig waren benut. Aruba zou uit eigen middelen de bouw van een tweede hal financieren.

Een verzoek tot financiering van de derde hal werd in januari 1979 ingediend. In juni 1979 deelde de Nederlandse minister mee in te stemmen met de financiering van een industrieloods voor een bedrag van NAF 890.500. Aan deze goedkeuring werd de voorwaarde verbonden dat het Eilandgebied Aruba instemde met de oprichting van een privaatrechtelijk lichaam voor het beheer van de vrije zone.
In september 1979 liet de Gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen de Nederlandse minister weten dat reeds in 1976 was besloten over te gaan tot de oprichting van een stichting, een vorm waartegen door Nederland in 1976 geen bezwaar was gemaakt.

- Uitbreiding van de tweede en bouw van de vierde bedrijfshal in de bestaande vrije zone

In juli 1986 werd een projectdossier ingediend voor de uitbreiding van het tweede bedrijfsgebouw en de bouw van een vierde. In het projectdossier is aangegeven dat in de vrije zone al drie gebouwen stonden die door de overheid gefinancierd waren, alsmede zes gebouwen die eigendom waren van particuliere investeerders.
De door de overheid gefinancieerde bedrijfsgebouwen zouden nagenoeg alle verhuurd zijn. Om de ontwikkeling van de vrije zone niet te stagneren diende aanvullende ruimte te worden gecreëerd.
Voor de uitbreiding was AFl 510.000 begroot, de bouw van het vierde gebouw zou AFl 930.000 vergen, in totaal derhalve AFl 1.440.000. Vanwege de precaire financiële situatie van Aruba was financiering door Aruba zelf niet mogelijk.
Uit het bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken geraadpleegde dossier is niet gebleken dat op dit 'gecombineerde' dossier is gereageerd. Wel werden de dossiers een jaar later opnieuw, maar dan gescheiden gepresenteerd, ingediend.
In november 1987 werd door de VNOA aan de regering van Aruba meegedeeld dat de Nederlandse minister het project goedgekeurd had voor AFl 1.315.365.

Nagegaan zou worden of van dat bedrag nog AFl 700.000 in 1987 aan uitgaven kon worden gedaan.
Omdat de VNOA vooraf niet in de gelegenheid was gesteld de bestekken voor de aanbesteding in te zien werd de goedkeuring verleend onder voorbehoud dat over een aantal technische vragen en opmerkingen overleg zou plaatsvinden.
Daarnaast bleek dat het beheer van de vrije zone nog steeds in handen was van een publiekrechtelijk lichaam. Het voornemen tot omzetting zou op het beste-

dingsoverleg van augustus 1987 nogmaals kenbaar zijn gemaakt. De definitieve goedkeuring is eind november 1987 verleend; de bestekken werden eveneens goedgekeurd.

- Inrichting nieuwe vrije zone

In juli 1987 werd bij de VNOA een projectdossier ingediend voor de inrichting van een nieuwe vrije zone te Oranjestad-West. De kosten verbonden aan dit project werden geraamd op Afl 3.670.000.
De totale oppervlakte zou ruim 9 hectare bedragen, met een mogelijkheid tot uitbreiding met ongeveer 8 hectare. Naast de infrastructuur (Afl 970.000) zijn in het project meebegrepen de bouw van twee bedrijfshallen (Afl 2.700.000). Hoewel er plannen waren het beheer bij een particulier orgaan onder te brengen werd er in het projectdossier nog vanuit gegaan dat de DEZHI belast zou worden met het beheer en de exploitatie van de vrije zone.

De VNOA plaatste vraagtekens bij het project. Een aantal vragen - met name ten aanzien van de exploitatie en de lokatie - zouden eerst opgelost moeten worden. De VNOA adviseerde de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken om tijdens het eerstvolgende begrotingsoverleg gelden voor dit project te reserveren. Definitieve goedkeuring zou afhankelijk zijn van de beantwoording van de vraagpunten. Uit het beoordelingsmemorandum van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken blijkt dat de bezwaren waren opgeheven en dat goedkeuring kon worden verleend voor het gevraagde bedrag.
In oktober 1987 berichtte de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken de VNOA dat de minister akkoord ging met het project. De goedkeuring betrof een bedrag van maximaal Afl AFL 3,4 miljoen (architectenhonorarium, voorbereidingskosten en toezicht kwamen niet voor financiering in aanmerking omdat deze werkzaamheden door Aruba in eigen beheer werden uitgevoerd). Voordat tot gunning van de werkzaamheden werd overgegaan zou de Nederlandse minister een exploitatieoverzicht willen ontvangen waaruit zou blijken, hoe de financiering voor rente en aflossing, onderhoud, beheer en reservering voor uitbreidingen ging plaatsvinden.

Deze goedkeuring werd door de VNOA evenwel niet doorgegeven aan de Arubaanse regering omdat hij bleef wachten op het bestek en de tekeningen. In juli 1988 vroeg de VNOA aan de Arubaanse regering of het financieringsverzoek als ingetrokken kon worden beschouwd, omdat besloten zou zijn het project op Arubaanse kosten uit te voeren. De minister-president van Aruba liet de VNOA weten dat de Raad van Ministers de indruk had dat de Nederlandse minister niet erg geporteerd was voor financiering van het project. De regering zou, nu bleek dat de Nederlandse minister daar anders over dacht gaarne daarover nader van gedachten wisselen.
Uit het dossier blijkt dat van Nederlandse zijde tijdens het bestedingsoverleg van januari 1988 de voorkeur werd uitgesproken voor een andere wijze van fi-

nancieren dan via de Meerjarenplanfondsen.

- Bouw van twee bedrijfshallen in de nieuwe vrije zone

Door Aruba waren de infrastructurele werken op het terrein van de nieuwe vrije zone inmiddels op eigen kosten uitgevoerd en er was met de bouw van de twee eerste bedrijfshallen begonnen. Met het oog op een dreigende onderbesteding van de beschikbare gelden voor de Meerjarenplanprojecten wenste de Arubaanse regering de bouw van een derde en vierde hal ten laste van de ontwikkelingsgelden te financieren.
Door Aruba was aanvankelijk aangegeven dat deze gebouwen nog in 1989 opgeleverd zouden worden. Achteraf bleek dit te optimistisch. Een gevolg was dat in 1989 geen betalingen meer konden worden verricht voor dit project. Aruba stelde voor om goedkeuring te vragen voor de financiering ad Afl 2,7 miljoen van de twee eerste gebouwen die wel voor eind 1989 opgeleverd konden worden.
Goedkeuring van dit voorstel zou volgens de VNOA betekenen dat de Beheers- en Bestuursregelen niet nageleefd zouden worden. Hij adviseerde de Nederlandse minister het project slechts goed te keuren als tijdens het bestedingsoverleg in oktober 1989 zou blijken dat de onderbesteding zodanig groot was dat deze niet in de 'bandbreedte' was op te vangen. Overigens zette de VNOA vraagtekens bij het nut van nogmaals twee bedrijfsgebouwen.

Uit het beoordelingsmemorandum van 18 september 1989 blijkt dat het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken dit advies niet overnam en met de financiering van het derde en vierde gebouw verder wilde gaan mits uit een exploitatieprognose zou blijken dat de bouw niet op een andere, (gedeeltelijk) commerciële, financiering kon plaatsvinden en ook de noodzaak van de gebouwen kon worden aangetoond. Later bleek (uit een beoordelingsmemorandum van 25 oktober 1989) een, wat de voorwaarden betrof, positiever advies te worden gegeven. Er zou akkoord gegaan kunnen worden met de uitvoering van het project. Van de regel van openbare aanbesteding mocht worden afgeweken onder de voorwaarde dat met een open begroting gewerkt werd die door de Interne Deskundige zou worden gecontroleerd.
Dit positieve advies was wellicht ingegeven doordat de Nederlandse minister tijdens het in de tussentijd gehouden bestedingsoverleg zich akkoord verklaarde met de financiering.
Begin november 1989 kon de VNOA aan de regering van Aruba meedelen dat de Nederlandse minister akkoord ging met de financiering van maximaal Afl 2.283.000 voor de bouw van de derde en vierde hal.
Het goedgekeurde bedrag werd nadien bijgesteld tot Afl 2.224.970.

Realisatie en kosten

De bouw van de eerste drie bedrijfsgebouwen in de oude vrije zone zou worden uitgevoerd door een lokale aannemingsmaatschappij. DOW werd met het toezicht belast. Ook voor de uitbreiding van het tweede gebouw

en de bouw van het vierde golden deze voorwaarden.
De bouw van de derde hal (in 1979 goedgekeurd) werd door wijziging van de lokatie en de daarvoor benodigde aanpassing eerst in oktober 1981 aanbesteed (rapport Interne Deskundige april 1983). Opdracht voor de bouw werd in begin 1982 gegeven. In zijn rapport over 1983 meldde de Interne Deskundige dat de bouw inmiddels voltooid was. De kwaliteit van de uitvoering zou goed zijn.

Bij de goedkeuring van de financiering voor de tweede en vierde hal was door de Nederlandse minister gevraagd op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen met betrekking tot de omzetting van de beheersmaatschappij van de vrije zone van een publiekrechtelijke naar een privaatrechtelijke organisatie.

Deze voorwaarde was bij de goedkeuring van de financiering van de twee industriehallen in de nieuwe vrije zone niet gesteld.
Het vierde bedrijfsgebouw was eind 1989 gereed. De uitbreiding van het tweede gebouw was in 1988 afgebouwd.

De oplevering van de bedrijfsgebouwen in de oude vrije zone verliep traag. Volgens een notitie van de VNOA zou dit vooral te wijten zijn aan het feit dat de aannemer te weinig gekwalificeerde mensen in dienst had.

De uitgaven voor de derde loods in de oude vrije zone bedroegen Afl 758.810 (inclusief het Arubaanse aandeel ad Afl 62.389). De loods is in 1985 overgedragen. De uitgaven zijn door de Arubaanse Rekenkamer afgekeurd omdat niet aan de voorwaarde is voldaan om een privaatrechtelijke organisatie op te richten die zich met het beheer zou belasten. Om die zelfde reden heeft de Arubaanse Rekenkamer haar oordeel over de uitgaven tot en met 1988 van de uitbreiding van de tweede en de bouw van de vierde hal ad Afl 922.121 opgeschort. De openbare accountant die belast is met de controle keurde in zijn rapport over 1989 de uitgaven van de uitbreiding van de tweede hal en de bouw van de vierde wel goed. De reden hiervoor is dat de voorwaarde om het beheer van de vrije zone te laten uitvoeren door een privaatrechtelijk lichaam niet expliciet in de goedkeuring is genoemd. Over dit punt bestaat verschil van mening met de Algemene Rekenkamer Aruba.
De uitgaven tot en met 1989 bedroegen Afl 351.880 voor de uitbreiding van de tweede hal. Per eind mei 1991 bedroegen die respectievelijk Afl 351.880 en Afl 604.220. De uitgaven voor de hallen in de nieuwe vrije zone bedroegen tot dat tijdstip Afl 1.993.699.
Naar werd meegedeeld werd de bouw van de twee via de Meerjarenplanfondsen gefinancierde bedrijfshallen in de nieuwe vrije zone eind 1990 voltooid. De gebouwen werden in maart 1991 onofficieel geopend.
Naar werd meegedeeld zal aan het einde van 1991 het beheer van de vrije zones definitief geregeld zijn. Over de vorm waarin was nog niets bekend.

<u>Exploitatie, beheer en gebruik</u>

De gebouwen uit het eerste project bieden elk plaats aan drie bedrijven. In het projectdossier is aangegeven dat als uitgangspunt de huurprijs op minimaal 5% van de bouwkosten, vermeerderd met een bedrag voor de grond, gesteld zou worden. Hiervan uitgaande werd de prijs op circa Afl 24 per m^2 vastgesteld. Die huur is te beschouwen als een 'incentive'. Afhankelijk van de ontwikkeling van de zone zou de huur opgetrokken kunnen worden. Uiteindelijk zal ernaar gestreefd moeten worden de huurprijs de werkelijke exploitatiekosten te laten benaderen. In het dossier voor de uitbreiding van de tweede bedrijfshal en de bouw van de vierde hal is nog steeds sprake van het in huur uitgeven tegen gesubsidieerde prijzen. Uit het onderzoek bleek dat de huurprijzen per m^2 van gebouwen in de oude vrije zone inmiddels zijn opgetrokken. De meeste huren bedragen Afl 60 per m^2, maar er komen ook vierkante meter-prijzen voor van Afl 40 en Afl 96.

Opmerkelijk is dat de exploitatie zal geschieden in een publiekrechtelijke vorm. Het beheer zou in handen worden gesteld van DEZHI.
De vier door de overheid gefinancierde gebouwen in de oude vrije zone bieden ruimte aan 27 bedrijven. De bezetting per medio 1991 is 27. In de jaren 1983 en 1984 was er als gevolg van de algemene slechte economische situatie een aanzienlijke leegstand (50%). Na 1985 trad er een opleving in de vrije zone-activiteiten op. De huuropbrengst steeg van circa Afl 175.000 over 1986 tot ruim Afl 420.000 over 1990 (exclusief de opbrengst van de in erfpacht uitgegeven percelen).

In de vier bedrijfshallen in de nieuwe vrije zone zijn 24 bedrijfsruimtes gecreëerd.
Daarvan waren er per april 1991 in de twee door Aruba gefinancierde gebouwen drie van de twaalf verhuurd. De huurprijs bedraagt Afl 130 per m^2.
De beide met behulp van Meerjarenplanfondsen gefinancierde bedrijfshallen waren ten tijde van het onderzoek nog niet verhuurd.
Naar werd meegedeeld wordt er naar gestreefd de bedrijfsgebouwen niet volledig te verhuren, maar wordt een vrij beschikbare voorraad bedrijfsruimtes aangehouden. De overweging is om direct ruimte voor nieuwe huurders beschikbaar te hebben.

Kanttekeningen

- Aan een belangrijke voorwaarde, de oprichting van een privaatrechtelijke onderneming voor het beheer van de vrije zone is nog niet voldaan.
- Het project blijkt procedureel en bouwtechnisch niet geheel vlekkeloos te zijn verlopen.
- Uit de indiening van de financieringsverzoeken (1979 en 1986) voor de gefaseerde bouw kan worden afgeleid dat de bouw wellicht minder urgent was dan in het projectdossier uit 1976 was gesteld.
- Het tweede beoordelingsmemorandum voor de bouw van hallen in de nieuwe zone is wellicht beïnvloed door de op het bestedingsoverleg gemaakte afspraken.
- De twee laatst voltooide bedrijfshallen in de vrije zone per mei 1991 zijn nog niet verhuurd. Welk deel ervan als vrij beschikbaar wordt aangehouden is niet duidelijk.

3 LUCHTHAVENVOORZIENINGEN

3.1 Renovatie landingsbaan Aruba

Goedgekeurd dd.: 18 november 1986.
Goedgekeurd bedrag: AFl 8.500.000.
suppletie : AFl 885.885 (maart 1987).
Besteed bedrag: AFl 9.187.276.
Project opgeleverd: ja.
Project beëindigd: nee.

Omschrijving en doelstelling

De ruim twintig jaar oude start-/landingsbaan van het vliegveld Reina Beatrix begon ernstige verouderingsverschijselen te vertonen in de asfalt-/betonverharding. Gelet op het feit dat deze baan zeer belangrijk is voor het luchtverkeer van en naar Aruba en derhalve voor het toerisme was herstel noodzakelijk. De werkzaamheden dienden op korte termijn te worden uitgevoerd.

Totstandkoming

Besluitvorming

Het project is begonnen met een op 2 november 1984 ingediend financieringsverzoek ad NAf 139.700 voor een studie naar de conditie van de start-/landingsbaan. Uit het dossier blijkt dat het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken bedenkingen had tegen financiering via de Meerjarenplanfondsen . Op een 'rappel' van het Bestuurscollege van het Eilandgebied Aruba (27 juni 1985) antwoordde de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken dat als het College het project op de prioriteitenlijst voor het aanstaande bestedingsoverleg zou plaatsen daarover van gedachten zou kunnen worden gewisseld. Voorshands was hij echter geen voorstander van financiering van een dergelijk onderzoek uit ontwikkelingsfondsen. Hoewel het financieringsverzoek zelf niet verder in behandeling werd genomen werd op 11 januari 1986 door de minister van Vervoer en Communicatie van Aruba bij de VNOA het project voor de renovatie van de landingsbaan van de luchthaven ingediend. In de desbetreffende aanbiedingsbrief was aangegeven dat de toenmalige regering een beleid zou uitstippelen, opdat middelen gereserveerd zouden kunnen worden teneinde de financiering van herstelwerkzaamheden in de toekomst te garanderen.

Het oorspronkelijke projectdossier ging uit van een kostenraming ad AFl 11,2 miljoen. Het projectdossier was gebaseerd op de 'Runway Study 85 van de Flughafen Frankfurt Main A.G. Airconsult'.

De voorgestelde herstelwerkzaamheden hielden in het wegfrezen van de toplaag, het aanbrengen van polyestergaas en het aanbrengen van een nieuwe onder- en toplaag.

Door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken werd over het project advies ingewonnen bij de Rijksluchtvaartdienst, directie Luchtvaartterreinen. Door deze dienst is in februari 1986 een uitgebreid advies uitgebracht.

Met betrekking tot de evaluatie van de resultaten van het onderzoek naar de bestaande toestand van de baan bleven een aantal vraagpunten bestaan.
Het advies van de Rijksluchtvaartdienst werd eind februari 1986 naar de VNOA gezonden. In de begeleidende brief werden onder meer aanvullende vragen over de toekomstige exploitatie gesteld. Ook werd te verstaan gegeven dat het project openbaar aanbesteed diende te worden. Voor wat de directievoering betrof ging de voorkeur uit naar het uitbesteden aan een terzake kundig ingenieursbureau.

Uit het dossier blijkt dat Aruba haast had met het project; er werd op goedkeuring - uiterlijk in maart 1986 - aangestuurd.

Op 23 juli 1986 deelde de minister van Vervoer en Communicatie onder andere mee dat ook hij de voorkeur gaf aan een openbare aanbesteding voor het uitvoeren van de werkzaamheden en het inschakelen van een gespecialiseerd bedrijf voor de directievoering. Op dezelfde datum deelde de Arubaanse minister mee dat nader onderzoek naar de wijze waarop het herstel diende te worden verricht was uitgevoerd door een Amerikaans bedrijf. De geraamde kosten zouden uitkomen op AFl 8,5 miljoen, exclusief een toplaagbehandeling van het asfalt. Over de noodzaak en wijze van behandeling hiervan bestond nog geen zekerheid. De Nederlandse minister ging begin oktober 1986 akkoord met de voorstellen om het project voor maximaal AFl 8,5 miljoen te financieren. Het verschil met de eerdere raming was te verklaren door de keuze van een andere wijze van uitvoeren. De goedkeuring werd op 18 november 1986 aan de Arubaanse regering meegedeeld. In maart 1987 werd ingestemd met een suppletie van AFl 885.885.

Realisatie en kosten

Het project zou openbaar aanbesteed worden. De Rijksluchtvaartdienst was betrokken bij de keuze van het met de directievoering te belasten bedrijf en de beoordeling van het bestek.
Bij de goedkeuring werd er vanuit gegaan dat AFl 4 miljoen nog in 1986 betaald zou worden. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer Aruba over 1987 blijkt dat de uitgaven voor het project nagenoeg volledig in 1987 plaats hebben gevonden.

Op het project is AFl 9.189.844 aan uitgaven verantwoord. Hierin is AFl 2.568 als bouwrente begrepen. Deze post wordt door de Algemene Rekenkamer Aruba afgekeurd. En bedrag van AFl 9.187.276 wordt door de Algemene Rekenkamer Aruba in haar rapport over 1989 als goedgekeurd beschouwd.

Exploitatie, beheer en gebruik

Bij de goedkeuring tekende de VNOA aan dat Nederland ervan uitging dat de luchthaven in de toekomst een zodanig economisch beleid zou voeren dat onderhoud aan de landingsbaan en toekomstige vervangingen uit de exploitatie gefinancierd zouden kunnen worden. Uit het onderzoek is gebleken dat de luchthaven voor het onderhoud van de baan een onderhoudsplan heeft opgesteld.

Kanttekeningen

- Er zijn door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken vraagtekens geplaatst met betrekking tot het financieren van dergelijke projecten. Onderhoud aan de start-/landingsbaan zou uit de lopende exploitatie gefinancierd moeten worden. Desondanks werd toch akkoord gegaan met dit project.

3.2 Aanpassing luchthavenfaciliteiten

Goedgekeurd dd.: 5 november 1987.
Goedgekeurd bedrag: Afl 7.508.550 (aanpassing).
Afl 1.002.000 (studies uitbreiding).
Besteed bedrag: Afl 7.469.290 (aanpassing).
Project opgeleverd: nee.
Project beëindigd: nee.

Omschrijving en doelstelling

De voorgestelde aanpassingen zouden na voltooiing de luchthaven in staat moeten stellen om de te verwachten groei in passagiers en vliegtuigbewegingen als gevolg van de verdubbeling in de aangeboden hotelkamers, op een veilige, efficiënte en ordelijke wijze te kunnen verwerken tot het jaar 1995 en mogelijk tot 2000.

Het project bevat elementen uit een uit 1985 daterend masterplan, welke op korte termijn dienden te worden gerealiseerd. Het ging om bouwkundige aanpassingen voor passagiers- en bagage-afhandeling.

Totstandkoming

Besluitvorming

- **Aanpassing luchthavenfaciliteiten**

Het projectdossier werd op 27 juli 1987 door de minister van Vervoer en Communicatie bij de VNOA ingediend.
Verzocht werd het project, waarmee Afl 7.508.550 gemoeid was, nog op de agenda voor het bestedingsoverleg van augustus 1987 te plaatsen. Met zijn brief van 5 november 1987 deelde de Nederlandse minister aan de VNOA mee dat hij akkoord ging met het project. Er werd vanuit gegaan dat het bedrag nog in 1987 tot besteding zou worden gebracht. Daarnaast werd verzocht rekening te houden met het advies van de inge-

schakelde externe deskundige. Met name werd daarbij gedoeld op de noodzaak van een goede planning. De externe deskundige bracht in oktober 1987 een advies uit over de uitbreidingsplannen. In dat advies werd opgemerkt dat de actuele ontwikkeling afweek van de prognose in de desbetreffende plannen; de uitbreiding van het aantal hotelbedden was groter dan geprognotiseerd. Daarnaast werd opgemerkt dat reeds modificaties waren uitgevoerd die in het masterplan voor latere jaren waren gepland.
De algemene indruk was dat de uitbreidingen meer zouden moeten omvatten dan het plan aangaf (het aantal vliegtuigopstelplaatsen zou te gering zijn; de startbaan was voor massavervoer per jumbojet te kort).

- Studies uitbreiding luchthaven

. Algemeen

In september 1988 werd een verzoek ingediend voor de financiering van een uit te voeren studie naar een aantal aspecten van de luchthaven. De studie omvatte ondermeer de revisie van het uit 1985 daterende masterplan, de verlenging van de start- en landingsbaan en de parallelle taxibaan.
Het verzoek werd in november 1988 goedgekeurd voor maximaal AFl 562.600. Als voorwaarde werd daarbij aangegeven dat rekening diende te worden gehouden met de opmerkingen van de ingeschakelde externe adviseur.

Uit een brief van juni 1989 van de externe adviseur aan de directie van de luchthaven van Aruba bleek dat de KLM van mening was dat voor de periode tot 1992 de huidige baan voldoende was. Met een geringe vrachtbeperking zou rechtstreeks op Amsterdam gevlogen kunnen worden. Twee jaar daarvoor ondersteunde de KLM nog het voornemen van Aruba om de startbaan met circa 300 meter te verlengen.

. Plannen voor de totale renovatie

Door de inmiddels gerealiseerde aanpassing van de luchthavenfaciliteiten werd een aantal belangrijke knelpunten opgelost. Daarnaast werden plannen ingediend voor een totale renovatie van de luchthaven.

Het ging daarbij in eerste instantie om vier grote onderdelen:
. de taxibaan;
. het platform;
. de gebouwen;
. de verlenging van de start- en landingsbaan.

Voor de uitbreiding van de luchthaven en de luchthavenfaciliteiten wendde Aruba zich voorheen meestal tot de EG. Omdat de EG-fondsen en de eigen middelen van Aruba voor de nieuwe uitbreidingen niet toereikend waren werd voor co-financiering met Nederland geopteerd.

Gelet op de relatief grote vrije ruimte voor financiering in 1989 en 1990 en het tijdig aanpassen van de infrastructuur aan de toenemende toeristenstroom was de Nederlandse minister niet onwillig om in dit stadium mee te denken en te praten over de financie-

ring van de uitbreidingen. Hij was van mening dat het belang van de uitbreiding evident was. Hij stond in beginsel positief tegenover Nederlandse medefinanciering en juichte co-financiering met de EG toe. Daarbij zou commerciële financiering overigens een grote component kunnen zijn. In die periode stond de verlenging van de start- en landingsbaan als een van de eerste punten voorop. Tijdens het bestedingsoverleg van begin 1989 zou worden bezien hoe de financiering van de baanverlenging zou kunnen worden gerealiseerd. In 1988 was hiervoor geen financieringsruimte meer. Zoals hiervoor reeds is aangegeven is dit onderdeel inmiddels niet meer opportuun.

Op het bestedingsoverleg van oktober 1989 was ondermeer afgesproken dat het voor een goede beoordeling van de plannen nodig was dat aangegeven werd hoe de gewenste uitbreidingen van de luchthaven samenhingen met de totale economische ontwikkeling. Dit totaalbeeld zou door de Arubaanse overheid geleverd moeten worden.

- Financieringsverzoeken uitbreiding luchthaven 1e fase

In april 1990 werden door de Arubaanse minister van Economische Zaken bij de VNOA twee financieringsverzoeken ingediend te weten:
- de voorbereiding en uitvoering van een aantal pro jectenten bedrage van AFl 33.419.830;
- alle voorbereidingskosten ten bedrage van AFl 2.339.830.

- Voorbereiding en uitvoering van de uitbreidingen

Rekening houdend met financiering door de EG werd een aantal alternatieven uitgewerkt. Uit het dossier blijkt een voorkeur voor het scenario (E), waarbij Nederland de taxibaan en het platform financiert. Zoals eerder aangegeven gaat het om een gevraagde bijdrage van AFl 33,4 miljoen. Ruim AFl 21 miljoen zou in 1991 nodig zijn.
Het Nederlandse aandeel maakt deel uit van de eerste fase van de uitbreiding, de kosten voor die fase zijn berekend op AFl 66,5 miljoen. De EG zou in die opzet ruim AFl 13 miljoen en Aruba ruim AFl 19 miljoen bijdragen.
Uit de tijdens het onderzoek gevoerde gesprekken bleek dat de verdeling van de onderdelen inmiddels was verlaten en dat een andere vorm voor financiering wordt gezocht.
De besprekingen hierover waren per eind mei 1991 nog niet afgerond.

Inmiddels is opdracht gegeven tot het uitvoeren van nadere studies. Naar werd vernomen zouden de eerder uitgebrachte studies naar de mening van de luchthavendirectie te weinig rekening hebben gehouden met de commerciële aspecten van de luchthaven.
Een andere probleem waarover nog een beslissing moest worden genomen was de parkeeropstelling van de vliegtuigen. Het in de studies uitgewerkte plan ('bay-parking') zou voor Aruba ongeschikt zijn, bovendien zou het qua uitvoering duurder zijn.

Een belangrijke factor is de omvang van de Arubaanse bijdrage. Nederland is van mening dat een groter deel commercieel gefinancierd dient te worden. Daarnaast dient nog bezien te worden of versoberingen kunnen worden aangebracht.

- Voorbereidingskosten van alle deelprojecten

Dit verzoek betreft het bestekgereed maken van alle deelprojecten. De voorbereidingskosten waren geraamd op AFl 2.339.830. Na beoordeling van het dossier werd door de VNOA geadviseerd AFl 439.500 goed te keuren. Dit betrof de voorbereiding van de uitbreiding van het platform en de aanleg van de taxibaan. Van de overige onderdelen (stationsgebouw) moest nagegaan worden of een goedkopere oplossing gevonden kon worden. Daarnaast werd als voorwaarde gesteld dat een groter deel commercieel gefinancierd moest worden (circa 50%) en dat de organisatievorm van de luchthaven binnen een jaar zou worden omgezet van een overheidsbedrijf in een NV.

<u>Realisatie en kosten</u>

- Aanpassing luchthavenfaciliteiten

In een op 1 oktober 1987 door de externe adviseur uitgebracht advies was aangegeven dat werkzaamheden vervroegd werden uitgevoerd. Als persoonlijke indruk merkte deze op dat de werkzaamheden weinig gecoördineerd werden uitgevoerd. Er zouden reeds werkzaamheden zijn verricht, die volgens het plan eerst in 1990 op het programma stonden. Zelfs was al begonnen met voor de jaren 1995-2000 geplande werkzaamheden.
Naar door de Dienst Luchthaven Aruba werd meegedeeld was de behoefte aan aanpassingen groot vanwege de snelle toename van het toerisme. Er kon niet gewacht worden op nieuwe studies. De uitgevoerde werkzaamheden waren gebaseerd op een bijgesteld rapport van de Flughafen Frankfurt. De uitvoering vond inderdaad weinig gecoördineerd plaats. Er werd overigens wel gewerkt met een lijst waarop de te verrichten werkzaamheden en het aan te schaffen materieel was vermeld.

Vanwege de toenmalige onderbesteding en de noodzakelijk geachte stimulering van de luchthavenactiviteiten werden de diverse projectonderdelen (41) versneld goedgekeurd. Die goedkeuringen werden door de VNOA vaak mondeling en achteraf gegeven. Hiervoor werd de term 'fast-track-systeem' gehanteerd.
Uit het rapport van de openbare accountant over 1988 blijkt dat bij de uitvoering van het project 'aanpassing luchthavenfaciliteiten' tal van procedures niet zijn nageleefd. Dit zou het gevolg zijn van het toepassen van het 'fast-track-systeem'. De VNOA zou zich daarmee wel akkoord verklaard hebben, maar dit niet schriftelijk bevestigd hebben. De uitgaven (tot en met 1989 Afl 7.469.290) worden als 'nog niet voldoen aan' gekwalificeerd. Om de uitgaven alsnog te kunnen goedkeuren is, naar de mening van de openbare accountant, minimaal nodig dat de vereiste goedkeuringen worden verstrekt en dat Aruba zich alsnog akkoord verklaart met alle uitgevoerde werkzaamheden.

Dezelfde opmerkingen werden gemaakt in het rapport over de controle 1988.
De Algemene Rekenkamer Aruba nam die opmerkingen over in haar verslag over de controle van de Meerjarenplanprojecten over 1989.

Kanttekeningen

- Het definitieve rapport inzake het masterplan Reina Beatrix Airport Aruba, werd eind november 1989 aan het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken aangeboden.
  Het bij Nederland ingediende financieringsverzoek ad AFl 33.419.830 maakt deel uit van een groter plan. De totale kosten voor de eerste fase zijn geschat op ruim AFl 66 miljoen. Gelet op de betrokkenheid bij de voorbereiding en planvorming is het de vraag of Nederland zich voldoende vrijheid heeft voorbehouden voor de uiteindelijke beoordeling van het project.
- Uit het dossier blijkt dat het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken aandrong op een minder ambitieuze opzet. Daarmee werden vraagtekens gezet bij de optimistische verwachtingen met betrekking tot de ontwikkeling van het toerisme.
- Bij de uitvoering van het project 'aanpassing luchthavenfaciliteiten' is blijkens het rapport van de Algemene Rekenkamer Aruba het een en ander misgegaan. Niet duidelijk is hoe dit uiteindelijk moet worden afgewikkeld.

4 OPENBARE GEBOUWEN

4.1 Overheidskantoorgebouwen te San Nicolas

Goedgekeurd dd.: 24 november 1987.
Goedgekeurd bedrag: AFl 7.250.000.
Besteed bedrag: AFl 5.696.711.
Project opgeleverd: nee.
Project beëindigd: nee.

Omschrijving en doelstelling

In het kader van de spreiding van overheidsdiensten is besloten een aantal diensten naar San Nicolas te verplaatsen. Hiermee werd beoogd de economische activiteiten in San Nicolas te stimuleren. Met name door de sluiting van de Lago-raffinaderij was de economie van San Nicolas ingestort. San Nicolas had daarna geen economische functie meer. Het was alleen nog een woongemeenschap, die in die jaren sterk verpauperde. Van de aanwezigheid van kantoorpanden werd een uitstralingseffect naar de omgeving verwacht. Er zouden zich ook andere bedrijven in San Nicolas moeten gaan vestigen (vooral kleine middenstand) en het toerisme zou een impuls krijgen. Directe werkgelegenheidseffecten werden niet verwacht. Als positief neveneffect werd nog genoemd dat de drukte in Oranjestad zou afnemen. De in het verleden gestarte activiteiten om San Nicolas te ontwikkelen (aanleg van de promenade) waren overigens niet gelukt.
Aangezien de overheid in San Nicolas over weinig kantoorruimte beschikte en er weinig kantoorpanden aanwezig waren die eventueel gehuurd konden worden diende nieuwbouw plaats te vinden. De behoefte werd geraamd op 2.400 m^2. Het project bestond uit twee eenheden, namelijk een kantoorpand in de Torenstraat en een kantoorpand in de Stuyvesantstraat.

Totstandkoming

<u>Besluitvorming</u>

Het project is op het bestedingsoverleg van 10 augustus 1987 ingediend en in principe goedgekeurd zonder dat er toen al een projectdossier aanwezig was. Uit het dossier blijkt dat het plan 'Spreiding overheidsdiensten naar San Nicolas' eveneens op 10 augustus gedateerd is. Dit rapport werd door de VNOA enkele dagen na het bestedingsoverleg ontvangen. Op 21 augustus berichtte de VNOA dat dit stuk naar zijn mening als projectdossier kon worden beschouwd en dat inhoudelijk commentaar niet opportuun meer was, aangezien de beslissing om het project te financieren al genomen was. Hij adviseerde om het dossier goed te keuren en bij de uitwerking van bestek en tekeningen en het verhuizingsplan eventueel de nodige kanttekeningen te maken.

Het ingediende plan bevatte een berekening van het tekort aan kantoorruimte (circa 2.400 m^2) en gaf aan welke diensten van de verschillende ministeries naar San Nicolas overgeplaatst konden worden. De investe-

ringskosten werden geraamd op Afl 7,25 miljoen. Deze raming was niet onderbouwd en nauwelijks gespecificeerd.
In oktober 1987 werd een projectdossier voor het gebouw Torenstraat ingediend. Blijkens een notitie beoordeelde de VNOA dit projectdossier als onvoldoende. In het plan werd aangegeven dat het gebouw bestemd was voor de volgende diensten: directie Personeel en Organisatie van het Ministerie van Algemene Zaken (24 personen), het Centraal Bureau voor de Statistiek van het Ministerie van Economische Zaken (12 personen) en het Centraal Computercentrum van het Ministerie van Financiën (Servicio Central de Computation, SCC, 35 personen). Deze laatste dienst werd in het oorspronkelijke plan nog niet genoemd. Voor deze dienst moesten nogal wat speciale voorzieningen aangebracht worden. De financiële informatie was zeer summier.

Op 16 oktober berichtte de VNOA aan de regering van Aruba dat het voorgelegde projectdossier te weinig gegevens bevatte voor een adequate Nederlandse beoordeling. Het bevatte bovendien een opmerking over overblijvende gelden die niet in overeenstemming was met de voor ontwikkelingsprojecten gangbare regels ('Indien gelden overblijven bij de aanbesteding zal overwogen worden een derde gebouw in San Nicolas te bouwen'). Hierop had de VNOA in de gehouden coördinatievergaderingen al een aantal malen nadrukkelijk gewezen. In de brief stond vermeld dat afspraken gemaakt waren over de indiening op korte termijn van een volledig projectdossier en over de betaling van voorbereidingskosten.
Naar aanleiding van dit dossier werd door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken een memorandum opgesteld waarin de eisen waaraan een projectdossier moest voldoen, waren opgenomen.
Op 21 oktober werd een projectdossier ingediend dat in het licht van dit memorandum volgens de VNOA wel acceptabel was. Het bevatte naast een algemeen gedeelte over de doelstellingen en voorwaarden die voor beide gebouwen gelijk waren het programma van eisen en de bouwkundige omschrijving voor het gebouw Torenstraat.
De kostenraming was ten opzichte van het eerste dossier iets meer uitgewerkt.

Voor het gebouw Stuyveesantstraat werd eind oktober een aanvullend projectdossier ingediend. In het gebouw zouden gehuisvest worden de Openbare Bibliotheek (deze was reeds gevestigd in San Nicolas) en de directie Arbeid van het Ministerie van Welzijnszaken (45 personen). De directie Arbeid was op dat moment nog gehuisvest in een gedeelte van het gerechtsgebouw maar na de renovatie van dat gebouw, zou het alleen nog als Gerechtshof dienst doen.
Eind november 1987 werd het project door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken schriftelijk goedgekeurd. De VNOA geleidde deze goedkeuring eerst op 7 april 1988 door aan de Arubaanse regering. Blijkens deze brief had de VNOA in een eerder stadium al mondelinge toestemming gegeven. Tevens werden op deze datum bestek en tekeningen van beide gebouwen goedgekeurd en stemde de VNOA in met de gun-

ning van het gebouw Torenstraat voor maximaal AFl 2.875.000 en het gebouw Stuyvesantstraat voor maximaal AFl 2.399.760. Tevens werd een bedrag van AfL 8.850 aan voorbereidingskosten goedgekeurd.

In vervolg op de aanvraag voor financiering van twee overheidsgebouwen te San Nicolas werd in juni 1990 een tiental projectdossiers ingediend voor de bouw van meerdere overheidsgebouwen en de inrichting van een Caribbean Plaza. De aangevraagde financiering bedroeg AFl 33.013.174.
In de beoordelingsmemoranda van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken zijn onder andere de volgende commentaren gegeven:
'Het is frappant dat, met de elkaar opeenvolgende projectindieningen voor wat betreft het laten opleven van San Nicolas, de meningen wisselen. De Promenade (met kiosken) werd indertijd met Nederlandse gelden aangelegd om toeristen aan te trekken. Dit doel werd niet bereikt, de beplanting etc. in het kader van de Codesan-projecten ten spijt. Om deze reden werd in 1989 het project 'Verfraaiing B van de Veen Zeppenfeldstraat' ingediend: de Promenade moest weer opengesteld worden voor autoverkeer. Dit project werd begin dit jaar vooralsnog afgewezen met de suggestie het project op te nemen in een totaal ontwikkelingsplan voor San Nicolas, waardoor een afgewogen beslissing omtrent de wenselijkheid van uitvoering van het project mogelijk zou worden. Deze suggestie van een totaal-plan blijkt niet ter harte te zijn genomen en het resultaat is wederom een loshangend project, dat op geen enkele wijze zal voorzien in de zo gewenste opleving.'

Gelet op dit commentaar en de prioriteitenstelling binnen het ontwikkelingsplan 1990-1995 werd geadviseerd de projecten niet goed te keuren.
Op 11 september 1990 berichtte het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken dat de aangevraagde projecten niet voor financiering in aanmerking kwamen en wel om de volgende redenen:
- Het land dient uit eigen middelen zorg te dragen voor overheidsvoorzieningen;
- Waar wel infrastructurele voorzieningen voor de overheid werden gefinancierd (met name Torenstraat en Stuyvesantstraat) was het werkgelegenheidsmotief van doorslaggevende betekenis. In dit opzicht is de situatie sterk veranderd;
- Geen van de tien projecten is op het in juli 1990 gehouden beleidsoverleg aan de orde geweest;
- Ten aanzien van alle overheidsinvesteringen is een planmatige aanpak noodzakelijk.

Realisatie en kosten

De financiële informatie in de projectdossiers is zeer beperkt. Voor beide gebouwen werd een gelijk bedrag (AFl 3.625.000) goedgekeurd. Dit is opmerkelijk aangezien de aanneemsom voor het gebouw Torenstraat 2,8 miljoen bedroeg en voor het gebouw Stuyvesantstraat 2,4 miljoen.
In 1987 zijn de volgende bedragen ten laste van het project uitgegeven:

Torenstraat		
schoonmaken bouwterrein	AFl	8.850
bouwvoorschot, onder bankgarantie	AFl	718.750
	AFl	727.600
Stuyvesantstraat		
bouwvoorschot, onder bankgarantie	AFl	599.940
Totaal	AFl	1.327.540

Daarnaast werden in 1987 door Aruba voorschotten verstrekt. Deze zijn in 1988 alsnog ten laste van de Meerjarenplanfondsen gebracht. Dit gebeurde conform de door de VNOA bij brief van oktober 1987 gegeven toestemming.
De uitgaven tot en met 1989 bedroegen AFl 5.655.922. Deze werden door de Algemene Rekenkamer Aruba in haar rapport over 1989 goedgekeurd. Per 24 mei 1991 is AFl 5.696.711 uitgegeven.

De voorbereidingswerkzaamheden en de directievoering voor de beide gebouwen zijn door twee architectenbureaus gedaan. DOW trad op als coördinator voor de opdrachtgeefster en bracht verslag uit aan de ministerraad. Met de betrokken partijen (inclusief de VNOA) werden regelmatig coördinatievergaderingen gehouden.
De gebouwen zijn openbaar aanbesteed conform het Reglement Openbare Aanbesteding 1974, zoals door DOW aangepast.

Blijkens een krantenbericht is de bouw officieel op 3 november 1987 aangevangen.
De bouwtijd werd geschat op acht à tien maanden.
De eerste oplevering van de beide gebouwen heeft in het voorjaar van 1989 plaatsgevonden. De bouw heeft dus enige vertraging opgelopen. De gebouwen zijn (ten dele) in gebruik vanaf mei/juni 1989. Uit het onderzoek bleek dat het project nog steeds niet geheel is afgerond. Voor het gebouw Stuyvesantstraat moet nog een proces-verbaal van de eindoplevering opgesteld worden. Met betrekking tot het gebouw Torenstraat zijn veel problemen nog niet opgelost en moet de tweede oplevering nog plaatsvinden.

Over de moeilijkheden bij de realisatie van de gebouwen is een aantal notities in het dossier opgenomen.
In een interne notitie van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken ter voorbereiding van het bestedingsoverleg van april 1989 werd opgemerkt dat de oplevering traag verliep. Hoewel de gebouwen op dat moment al in gebruik waren moesten er nog veel kleine, technische zaken afgewerkt worden. De aannemers en onderaannemers kampten met te weinig kundig personeel en te veel werk (met hogere boeteclausules) elders.

In een notitie van de VNOA ter voorbereiding van het bestedingsoverleg van mei 1990 werd melding gedaan van de problemen met betrekking tot het gebouw Torenstraat. De uitvoering van dit project wachtte op dat moment inmiddels een vol jaar op afronding. De aannemer was in april 1989 failliet gegaan. Omdat een bedrag van AFl 88.500 ingehouden was, zou de opname-

lijst van nog te verrichten werkzaamheden van 25 april 1989 nog afgewerkt kunnen worden. De contacten met de directievoerder verliepen moeizaam. Deze werd herhaaldelijk verzocht om het project op korte termijn af te ronden. In oktober 1989 wees de VNOA een verzoek van de directievoerder af om een al gegeven opdracht (voor het eerste werk van de opnamelijst) goed te keuren. De offerte voor dit uit te voeren werk werd onacceptabel hoog geacht. Ook een post meerwerk ten behoeve van de inrichting kon niet goedgekeurd worden. Daarna ontving de VNOA noch van de zijde van de directievoerder noch van de zijde van de opdrachtgever - ondanks rappellen - nog bericht over de stand van zaken van dit project.

Uit een brief van de VNOA van 28 juni 1990 blijkt dat het project overheidskantoor Stuyvesantstraat inmiddels was afgerond. In afwijking van de geldende procedures verleende de VNOA alsnog toestemming om meerwerk ten behoeve van de inrichting uit te voeren. Tevens verzocht hij de directievoerder het project administratief af te sluiten. De eerste bouwkundige oplevering vond plaats op 8 maart 1989, de opname voor eindoplevering op 12 juni 1989. Het was de VNOA niet bekend of de opnamelijsten van de bouwkundige aspecten en de technische installaties daadwerkelijk waren afgewerkt. Hij had geen processen-verbaal voor de eerste bouwkundige oplevering en de eindoplevering ter goedkeuring en ondertekening ontvangen.

Tijdens het onderzoek bleek dat de gebouwen weliswaar (ten dele) in gebruik waren (vanaf mei/juni 1989), maar dat veel problemen nog niet opgelost zijn. Voor het gebouw Torenstraat zijn na oktober 1989 geen werkzaamheden meer verricht. De tweede oplevering heeft nog steeds niet plaatsgevonden. Bij een rondgang door het gebouw werden onder andere de volgende problemen gesignaleerd:

- condens- en schimmelvorming in het trappenhuis als gevolg van onvoldoende ventilatie;
- wateroverlast in de regenperiode als gevolg van het gebruik van verkeerde materialen. Hierdoor was het computercentrum al een keer onder water gelopen;
- omhooggekomen vloertegels en een ondraaglijke temperatuur op de bovenverdieping, zodat deze onbruikbaar was.

Ook het gebouw Stuyvesantstraat had te kampen gehad met wateroverlast, zodat een deel van de boekenvoorraad van de bibliotheek beschadigd was. In dit gebouw had de liftinstallatie twee jaar lang niet gefunctioneerd. De werkzaamheden voor dit gebouw waren inmiddels afgerond. Een proces-verbaal voor de eindoplevering was nog niet voorhanden.

Exploitatie, beheer en gebruik

Op het punt van de gebruikers van de gebouwen sluit de informatie uit het plan 'Spreiding overheidsdiensten naar San Nicolas' en de latere projectdossiers niet geheel aan. In het plan was nog geen sprake van vestiging van het computercentrum SCC in San Nicolas. Hiervoor waren wel extra bouwkundige voorzieningen nodig. Aanvankelijk zou een groter aantal diensten geheel of gedeeltelijk in aanmerking komen voor ver-

plaatsing. Uiteindelijk werd een keuze gemaakt voor verplaatsing van een aantal grotere eenheden in zijn geheel. Uit de correspondentie in het dossier werd duidelijk dat ook de directie Milieubeheer van het Ministerie van Volksgezondheid naar het gebouw Torenstraat overgeplaatst zou worden. Hiervan was bij de indiening van de projectdossiers nog geen sprake.
In het geval van de Openbare Bibliotheek is geen sprake van verplaatsing van overheidsdiensten, aangezien deze voorheen ook al te San Nicolas gevestigd was.

Ten tijde van het onderzoek waren in het gebouw Stuyvesantstraat gevestigd de Openbare Bibliotheek van San Nicolas, een dependance de directie Sociale Zaken van het Ministerie van Welzijnszaken en een dependance van de directie Arbeid. Het gebouw Torenstraat werd gebruikt door de directie Milieubeheer, het SCC en de projectgroep Om- her- en bijscholing.

In beide gebouwen was sprake van overcapaciteit. In het gebouw Stuyvesantstraat was een aantal overblijvende ruimten in gebruik genomen door de bibliotheek. De leegstand werd mede veroorzaakt doordat de directie Arbeid, na aanvankelijk in het gebouw geplaatst te zijn, weer stapsgewijs teruggegaan was naar Oranjestad. In de praktijk werd de afstand tot de stad en de andere overheidsinstellingen als te bezwaarlijk ervaren. De dependance werd nog bemand door 6 personen.
Van het gebouw Torenstraat stond de gehele bovenverdieping leeg. Deze was vanwege de hiervoor geschetste problemen feitelijk onbruikbaar. Het Centraal Bureau voor de Statistiek, dat hier aanvankelijk gehuisvest was, was teruggegaan naar Oranjestad. De personeelsbezetting van het Computercentrum bedroeg ten tijde van het onderzoek 25 in plaats van de geraamde 35 personen.

Kanttekeningen

- De bouw is traag en niet zonder problemen verlopen. Met name geldt dit voor het gebouw Torentraat.Voor beide gebouwen was de uitvoeringsprocedure twee jaar na ingebruikname nog niet ten einde. Voor het gebouw Torenstraat had de eindoplevering nog niet plaatsgevonden.
- Het project is op het bestedingsoverleg van augustus 1987 in principe goedgekeurd. Een volledig projectdossier was toen nog niet voorhanden. De dreigende onderbesteding in dat jaar heeft bij de goedkeuring een belangrijke rol gespeeld.
- In dit geval is door de Nederlandse minister afgeweken van het uitgangspunt dat Aruba zelf vóór de financiering van de infrastructurele overheidsvoorzieningen zorg moet dragen. Bij de afwijzing van de in 1990 ingediende overheidsprojecten werd de uitzondering die voor het project 'overheidsgebouwen San Nicolas' is gemaakt, gerechtvaardigd door te wijzen op het werkgelegenheidsmotief. Echter, van het begin af aan was duidelijk dat dit project geen nieuwe arbeidsplaatsen zou opleveren, maar slechts een verplaatsing van werkgelegenheid zou inhouden. Het project was met name gericht op

de ondersteuning van een zwakke regio.

- De beoogde spreiding van overheidsdiensten is slechts ten dele gerealiseerd. Voor een deel is een aanvankelijke verplaatsing later weer teniet gedaan. Dit hangt onder andere samen met de gesignaleerde problemen bij de realisatie van het project.

4.2 Korrektie Instituut Aruba

Goedgekeurd dd. 1e fase: 9 april 1986;
2e fase: 8 december 1988.
Goedgekeurd bedrag 1e fase: 15.830.000;
2e fase: 5.313.315.
Besteed bedrag: Afl. 20.913.261.
Project opgeleverd: ja.
Project beëindigd: nee.

Omschrijving en doelstelling

Het te bouwen Korrektie Instituut Aruba (KIA), tevens huis van bewaring en strafgevangenis, moest de bestaande accomodatie vervangen, die als volkomen ondeugdelijk en niet aan zijn doel beantwoordend werd beschouwd. Het (eerste) projectvoorstel ging uit van een opnamecapaciteit van 225 personen. Later is dit teruggebracht tot 150 met een mogelijkheid tot uitbreiding. De bouw werd in twee fasen uitgevoerd. De eerste fase omvatte de volgende faciliteiten:
- buitenwerkplaatsen;
- administratiegebouw;
- vrouwenafdeling en meldinrichting;
- jeugd/mannenafdeling (vier vleugels);
- centrale voorzieningenblok.

In de tweede fase werden onder andere een kapel, een intensive care-afdeling en de strafgevangenis gebouwd.
De totale capaciteit komt uit op 236 personen.

Totstandkoming

Besluitvorming

Het projectdossier werd op 15 juni 1984 bij de Nederlandse minister ingediend. De totale kosten waren geraamd op NAf 19.544.000 (waarvan NAf 1.513.600 als onvoorzien). In de eerste beoordeling werd het project als te ruim van opzet beoordeeld (225 personen was het dubbele van de gemiddelde bezetting in de laatste jaren). Daarnaast werd de vraag gesteld of de omvang van de exploitatielasten was op te brengen. Geadviseerd werd - met het oog op het eerstvolgende bestedingsoverleg - niet zomaar 'in principe' goed te keuren. Uit de aanbiedingsbrief bij de indiening van het projectdossier blijkt evenwel dat het project als een in principe goedgekeurd project werd beschouwd.

In januari 1985 kwam van de Nederlandse Antillen het verzoek om een adviseur te sturen in verband met verschillende opvattingen die over dit project bestonden. Het project werd ter advisering voorgelegd aan deskundigen van het Nederlandse Ministerie van Justitie en van de Rijksgebouwendienst.
In de loop van 1985 werd een ander alternatief bezien (dat overigens nauwelijks goedkoper was). Besloten werd de bouw gefaseerd uit te voeren. De eerste fase zou NAf 12,7 miljoen vergen. Het aantal cellen was berekend op 70, de daarvan afgeleide opnamecapaciteit op 150 plaatsen. De tweede fase zou circa NAf 6 miljoen vergen. Aan die fasering was overigens geen tijdsplanning gekoppeld.

Inmiddels naderde de datum, waarop Aruba de status aparte verkreeg. Het project, gestart als een 'landsproject van de Nederlandse Antillen', kwam onder (financiële) verantwoordelijkheid van Aruba zelf te vallen.
In maart 1986 antwoordde de Arubaanse minister van Justitie op de aan hem gestelde vragen over de opzet en exploitatiekosten. De uiteindelijk gekozen uitwerking bood plaats aan (maximaal) 150 gedetineerden. In een latere fase was een uitbreiding geraamd van 10 tot 20 cellen (20 tot 40 gedetineerden). Uit een brief van 9 april 1986 van de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken aan de VNOA blijkt dat de externe adviseurs tot de conclusie waren gekomen dat de gepresenteerde opzet, fase I van het gewijzigde plan, zeer sober was, zowel programmatisch als qua uitwerking en dat een andere bouwvorm niet tot reële bezuinigingen zou leiden. Bij de beoordeling van de stukken was wel opgevallen dat de bouwkosten in verhouding tot Nederland hoog waren en dat de omtrekbeveiliging naar Nederlandse maatstaven te ruim was opgezet. Met deze twee punten diende bij de verdere uitwerking rekening te worden gehouden. Aan het slot van de desbetreffende brief is aangegeven dat het aanbeveling verdiende het definitief ontwerp op te stellen in nauw overleg met deskundigen van het Nederlandse Ministerie van Justitie en van de Rijksgebouwendienst. De brief werd in afschrift gezonden aan de Gevolmachtigde minister van Aruba.

De bouw van de eerste fase van de gevangenis was geraamd op NAf 12.739.000. Eind juli 1986 werd verzocht de bouw van de buitenwerkplaatsen alsnog in de eerste fase uit te mogen voeren. De kosten hiervoor waren geraamd op NAf 1.652.000. Uitgaande van de stelling dat de 'buitenwerkplaatsen een essentieel middel is tot het bereiken van het rehabilitatie- en resocialisatieproces van het Korrektie Instituut' concludeerde de Arubaanse minister van Justitie dat de bouw ervan reeds in de eerste fase van het project diende te worden gerealiseerd. Na ingewonnen advies stemde de Nederlandse minister hiermee in. Bij brief van 26 september 1986 werd het projectkrediet vastgesteld op Afl 14.391.000. Uit het onderzoek bleek dat de gevangenis niet fasegewijs in gebruik werd genomen. Achteraf bezien had het geen nut om een deel van het project in de tijd te verschuiven.
In maart 1987 werd een suppletie goedgekeurd van AfL 1.439.000. Het goedgekeurde bedrag voor de eerste fase komt dan op Afl 15.830.000. Begin 1988 werd overwogen om aan de gevangenis toe te voegen een afdeling voor psychisch gestoorde delinquenten. Het hierover door de externe deskundigen uitgebrachte advies was positief. Bezien werd of de zogenaamde forensische begeleidingsafdeling (foba) nog in de eerste of daarna in de tweede fase zou worden uitgevoerd. De voorkeur ging uit naar de tweede fase, welke dan wel vervroegd (direct aansluitend op de eerste fase) in uitvoering zou moeten worden genomen.
Een voorlopig projectdossier voor de tweede fase werd tijdens het in januari 1988 gehouden bestedingsoverleg aan de Nederlandse minister aangeboden.
In de besluitvormingsfase bleken er verschillen van opvatting tussen de externe deskundigen en het Aru-

baanse bouwcoördinatieteam te bestaan.
Medio juni 1988 werd overeenstemming bereikt over het bij Nederland in te dienen compromis. Door de VNOA werd geadviseerd om gelijktijdig toestemming te vragen voor een open begroting met de aannemer uit de eerste fase. Daarnaast zou toestemming gevraagd kunnen worden om, vooruitlopend op de officiële goedkeuring van het project en het financieringsbedrag alvast met de bouw van de strafgevangenis te beginnen.
De bouwer noemde als 'deadline' voor het begin van de tweede fase de datum van 1 juli 1988. De bouw van de eerste fase liep zo voorspoedig dat personeel naar ander werk zou moeten afvloeien. Daarbij kwam ook dat het 'wegkopen' van personeel door de overvoerde bouwmarkt op Aruba vorm begon te krijgen.

In juni 1988 werd door de minister van Justitie van Aruba het officiële projectdossier voor de tweede fase ingediend. Het plan voor de tweede fase van het KIA omvatte een kapel, een strafgevangenis en een psychopaten-/TBR-inrichting. De kosten waren geraamd op AFl 6.625.700. De totale capaciteit van het KIA werd daarmee gebracht op 236 personen. In een brief van de Dienst Domeinbeheer (17 juni 1988) was enige kritiek geuit op de lange duur van de beoordeling van het projectdossier voor de tweede fase door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.
Hoewel een exploitatiebegroting nog ontbrak, werd in juli 1988 in principe accoord gegaan met de financiering van de tweede fase. Aan de VNOA werd verzocht de exploitatiekosten, mede in het licht van de bouw van een derde paviljoen in de tweede fase, in heroverweging te geven bij de Arubaanse regering. Met betrekking tot de bouwkosten merkte de Nederlandse minister op dat er van uit werd gegaan dat deze ruim onder de AFl 6,5 miljoen zouden liggen, het bedrag dat voor het oorspronkelijke ontwerp was geraamd. Er werd toestemming gegeven om met de aannemer van de eerste fase op basis van een open begroting te gaan onderhandelen. Er werd van uitgegaan dat dit niet eerder gebeurde dan nadat het benodigde bedrag door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken was goedgekeurd. In juli 1988 werd een raming voor de bouwkosten voor de tweede fase ingediend. Deze kwam uit op AFl 5.475.000.
Uit de beoordeling van de VNOA blijkt dat deze de opzet van de foba te groot en te duur achtte (AFl 900.000). Daarnaast was hij van mening dat de post onvoorzien onaanvaardbaar hoog was (AFl 600.000, in de eerste fase bedroeg die AFl 870.000 bij een bouwsom van circa AFl 14 miljoen). Door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken werd de VNOA geadviseerd dit met de externe deskundige op te nemen en te bezien of de kosten te beperken zouden zijn. De externe deskundige was het eens met de opzet van de foba. Uit een brief van 24 oktober 1988 van de VNOA aan de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken blijkt dat de kostenraming was teruggebracht tot AFl 5.103.417. De geraadpleegde Interne Deskundige was ook van mening dat de bouwkosten in vergelijking met de eerste fase te hoog waren geraamd, doch gelet op de (toenmalige) bouwactiviteiten was dit onvermijdelijk. Op 8 december 1988 werd het projectdossier voor de tweede fase

goedgekeurd ten bedrage van Afl 4.900.000. Uit een brief van 14 februari 1990 van de VNOA aan de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken bleek dat de gang van zaken met betrekking tot deze kosten niet geheel vlekkeloos is verlopen. Uiteindelijk blijkt dat Afl 154.612 meer door het ABO was uitbetaald dan aan kosten was geraamd. Deze kostenraming was overigens formeel nog niet goedgekeurd. Rekening houdend met extra kosten werd in die brief goedkeuring gevraagd voor een suppletie ad Afl 187.881. Deze aanvraag van de VNOA is nadien verwerkt in het verzoek om het financieringstekort alsnog te dekken. Daags daarna zond de regering van Aruba aan de VNOA een herziene kostenraming voor de tweede fase ad Afl 5.303.388. Hoewel de aanneemsom daarin was verlaagd, was het architectenhonorarium verhoogd van Afl 400.000 tot Afl 588.388. Om de bouw niet verder te stagneren zond de VNOA op 13 december 1988 de (oorspronkelijke) goedkeuring door naar de regering van Aruba. Wel voegde hij daaraan toe dat het architec tenhonorarium voorshands nog niet was goedgekeurd. In overleg met de Interne Deskundige zouden deze kosten nog worden bezien.

Met zijn brief van 22 juni 1990 werd uiteindelijk door de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken goedkeuring verleend voor een suppletie van Afl 413.315. Het goedgekeurde bedrag voor de tweede fase kwam daardoor uit op Afl 5.313.315.

Realisatie en kosten

Medio december 1986 werd de bouw openbaar aanbesteed. De laagste inschrijving bedroeg Afl 14.485.000. De architectenraming voor dat onderdeel, daterend van 24 oktober 1986, bedroeg Afl 13.970.000. Het prijsverschil werd deels verklaard doordat het bestek sterk op Nederland was georiënteerd en de meeste bouwmaterialen daardoor uit Nederland moesten komen. Daarnaast was de goedkeuring volgens de Arubaanse regering gebaseerd op een kostenraming uit september 1985 (overigens was de kostenraming bij het voorlopige ontwerp gedateerd op 3 juli 1986). Nadien zou het voorlopige programma van eisen bijgesteld zijn. De uit deze wijziging voortvloeiende kostenconsequenties werden niet in de oorspronkelijke projectramingen verwerkt. Hierdoor ontstond een vertekend beeld van de werkelijke stichtingskosten. Tot slot was de toegangsweg naar het KIA anders geprojecteerd dan oorspronkelijk gepland. Prijsonderhandelingen met de laagste inschrijver hadden tot resultaat dat de aanneemsom op Afl 14 miljoen werd vastgesteld.
Bij een evaluatie van de bezuinigingsvoorstellen was door de Arubaanse regering besloten de beveiligingsinstallatie van de buitenafrastering en de centrale tv-antenne-installatie te laten vervallen. Dit leverde een bezuiniging op van Afl 77.600.
Van Arubaanse zijde werd een bijdrage van Afl 600.000 in de stichtingskosten toegezegd.
Rekening houdend met die bijdrage en het reeds door Nederland beschikbaar gestelde krediet werd een suppletie van Afl 1.439.100 aangevraagd. In maart 1987 werd dit goedgekeurd.

Ook op andere punten was het nodige misgegaan. Zo merkte de VNOA in een brief van 19 mei 1988 op dat de procedure inhoudende dat bestekken van door Nederland gefinancierde projecten tesamen met de kostenraming vóór de aanbesteding door Nederland moeten worden goedgekeurd niet was gevolgd. Zo werd bij toeval (één dag voor de openbare aanbesteding) vernomen dat de aanbesteding voor de inrichting zou plaatsvinden, een kostenraming was niet aanwezig. Op verzoek van de VNOA was de procedure stopgezet.
Uit het bestek bleek dat de werkplaatsen veel groter zouden worden opgezet dan indertijd gepland. Ook bleken de kostenramingen voor de cel- en kantoorinrichtingen hoger te zijn dan de oorspronkelijke ramingen.

Hoewel de VNOA blijkens een notitie ten behoeve van het bestedingsoverleg van augustus 1988 opmerkte dat de bouw van de eerste fase voorspoedig verliep, was hij van mening dat de uitvoering aan de Arubaanse kant minder soepel verliep. Er zou een veelheid aan inspraakgroepen zijn, de Arubaanse opdrachtgever (Domeinbeheer) zou moeite hebben met de coördinatie, wensen werden gehonoreerd zonder rekening te houden met de beschikbare financiële middelen.

Uit het dossier blijkt dat de bouw in de tweede fase aanzienlijke vertraging ondervond. In een brief van februari 1990 werd opgemerkt dat de eerste oplevering in november 1989 was gepland, de 'huidige' planning zou op eind maart 1990 (op zijn vroegst) uitkomen. De bouw werd in juni 1990 voor het eerst opgeleverd. De vertraging zou de aannemer niet geheel aan te rekenen zijn. De schuld zou mede bij de overheid liggen. Zoals hiervoor werd aangegeven bleek het project een fors financieringstekort te vertonen. Lang was door de VNOA vastgehouden aan het Nederlandse standpunt ingenomen bij de goedkeuring van de suppletie voor de eerste fase: 'Tevens maak ik u erop attent dat verdere tegenvallers of wijzigingen die leiden tot verdere overschrijding van het thans voorgestelde projectkrediet voor rekening van de opdrachtgever zullen moeten komen'.
De VNOA gaf voor het tekort de navolgende analyse, waarbij tevens verzocht werd een suppletie toe te staan:

- Architectenkosten
  - stagnatie in de bouw waardoor extra kosten voor directievoering moesten worden gemaakt;
  - te lage raming, in het projectdossier was aanvankelijk Afl 400.000 geraamd. De definitieve kosten bedroegen Afl 597.613;
  - uitloop bouwtijd (medio 1990 op acht maanden geschat). De kosten voor toezicht liepen op tot AFL 215.701. Hoewel de VNOA zich op het standpunt stelde dat dit bedrag door Aruba zelf gefinancierd diende te worden bleek dat Nederland dit ten laste van de Meerjarenplangelden wilde laten komen. De toezichthouder was al sedert november 1989 niet meer betaald; het werd niet uitgesloten geacht dat hij weigerde nog langer zonder betaling toezicht te houden.

- Nog te betalen en nog uit te voeren werken

Dit betrof deels al uitgevoerde, deels nog uit te

voeren werkzaamheden.
Van de uitgevoerde werken was de betaling opgeschort vanwege het feit dat eerst duidelijkheid in de 'financiële ruimte' moest komen.
Tot de noodzakelijke werkzaamheden behoorde ook het afdichten van ventilatiekokers en dakopeningen boven de meldkamer. Bij regen werd onder andere 'de peperdure computergestuurde bewakingsapparatuur nat'.
Van een andere aard waren gebreken (wensen) voor het huis van bewaring. Deze zijn door de gebruiker naar belangrijkheid gerangschikt, het totaal kwam uit op AFl 198.460.
Van de meest belangrijke vroeg de VNOA zich af waarom die - nadat zoveel deskundigen naar het ontwerp hadden gekeken - nu pas waren opgevallen. Van de minder urgente vroeg de VNOA zich af of alle (wenselijke) veranderingen noodzakelijk waren.

In het rapport van de Arubaanse Rekenkamer over 1989 staat vermeld dat de uitgaven tot en met 1989 AFl 18.926.157 bedroegen. Een bedrag van AFl 2.686 (bouwrente) was niet goedgekeurd. Goedgekeurd was derhalve AFl 18.923.471.

Exploitatie, beheer en gebruik

In het projectvoorstel voor de eerste fase was de jaarlijkse exploitatielast op NAf 6.595.700 gesteld. Dit was ruim twee maal zo hoog als bij de bestaande situatie. In de begroting 1984 van Aruba zou ruim NAf 2,6 miljoen voor de exploitatie van de bestaande gevangenis gereserveerd zijn. Een latere berekening, gebaseerd op 70/71 personeelsleden, kwam uit op AFL - 3.365.900. De begroting van Aruba voor 1986 bedroeg voor deze uitgaven AFl 3.159.000. De minister van Justitie van Aruba concludeerde hieruit dat de nieuwe inrichting geen buitengewone personeelsuitbreiding met zich mee zou brengen en dat de huidige begroting waarschijnlijk slechts met 7% zou worden overschreden.
Bij het projectdossier voor de tweede fase was geen exploitatiebegroting gevoegd. Uit het dossier blijkt dat dit punt bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken de nodige aandacht heeft gehad. Uiteindelijk werd besloten dit punt maar te laten rusten. De tweede fase moest doorgaan, de hoop was gevestigd op de inbreng van de externe deskundige.
In januari 1987 was door de Arubaanse minister van Justitie een commissie ingesteld die studies moest verrichten en voorstellen moest aandragen aangaande het functioneren van de nieuwe gevangenis.
Uit een brief van mei 1988 van de Regering van Aruba aan de Nederlandse minister bleek dat het gevangeniswezen in brede en planmatige zin aan de orde was geweest. Naast aandacht voor het top-management zouden ook plannen voor het midden-management zijn ontwikkeld. Besloten was acht à tien medewerkers in staat te stellen om in Nederland deel te nemen aan een intensief stage- en trainingsprogramma. Dit programma zou acht weken duren en in 1988 voltooid zijn.
Uit die brief blijkt ook dat de regering van Aruba besloten had om het 'gevangeniswezen op te vatten als een project dat op korte termijn (dat wil zeggen tus-

sen nu en de opening van de nieuwe inrichting in het begin van 1989) tot een doelmatig resultaat moet leiden'.
Gelet op het belang van dit project en de omvang van de problematiek werd technische bijstand - in de vorm van een interim-manager - aangevraagd.
Berekeningen van de externe deskundige daterend uit medio 1988 kwamen uit op 136 personeelsleden.
Onder andere uit correspondentie, daterend van begin 1989, van de interim-manager bleek dat er op Aruba enige animositeit bestond over de bezetting van de directeursplaats.

In maart 1989 bleken er volgens een brief van de VNOA aan de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken problemen te zijn bij de Arubaanse regering over dit project. De minister was zich aan het oriënteren en gaf (nog) geen steun aan de opbouw van de nieuwe organisatie.
Enerzijds waren er 'politiek getinte' problemen bij de personeelswerving, anderzijds zou er geen geld zijn voor de (stijgende) exploitatiekosten.

In juni 1990 schreef de VNOA aan de regering van Aruba dat er grote problemen konden ontstaan. Het complex was recent voor de eerste keer opgeleverd, het werd echter niet onderhouden noch bewaakt.
De KIA was in september 1990 ingebruik genomen.
Tijdens het onderzoek werd meegedeeld dat er bij de ingebruikname van het KIA gestart was met een personele bezetting (bewakings en overig personeel) van ruim 70 personen.
Later werd deze uitgebreid tot circa 90 personeelsleden. Recent zou goedkeuring verleend zijn nog eens 35 personeelsleden aan te trekken.
Hieraan dient te worden toegevoegd dat het ongeschoold, niet opgeleid personeel betreft.
Als gevolg van de personele onderbezetting waren delen van het KIA tijdens het onderzoek nog niet in gebruik. Dit zijn de zogenaamde meldinrichting en de foba, ook de buitenwerkplaatsen kunnen niet optimaal gebruikt worden.

De keuze van de vestigingsplaats was een interne aangelegenheid van Aruba. Voor de huidige lokatie, vlak aan zee, met als gevolg agressieve klimatologische omstandigheden, waren voor- en tegenstanders.
De Rekenkamers volstaan op dit moment met de opmerking dat de voorstanders gewonnen hebben.
De vestigingsplaats maakt dat het KIA bijzonder te lijden heeft van de inwerking van de zee. In gebruik zijnde zowel als niet gebruikte delen behoeven voortdurend onderhoud.
Tijdens het onderzoek werd vastgesteld dat er geen of nauwelijks onderhoud plaatsvindt.
Op de begroting 1991 van het Gevangeniswezen van Aruba zou voor dit aspect slechts een gering bedrag zijn gereserveerd.

Naast de slechte onderhoudssituatie werd tijdens het onderzoek gewezen op een aantal 'praktische onvolkomenheden'.

Zo heeft de toegangsduur van de gevangenis een gerin-

gere hoogte dan in het bestek was aangegeven, zodat een brandweerauto niet naar binnen kan. De aansluitpunten voor het bluswater zijn niet algemeen toepasbaar. De goederenliftkooien zijn te klein. Schrobwater wordt zonder verdere afvoermogelijkheden op de binnenplaats geloosd. Het veiligheidsglas in de foba zit te ondiep in de sponning.
Op het aspect van de wateroverlast is hiervoor reeds ingegaan.
Daarnaast werd in zijn algemeenheid nog gewezen op de 'overmaat' aan beveiliging. Ongeacht de zwaarte van de straffen of vergrijpen gelden dezelfde (zware) bouwtechnische voorzieningen.
Mede ten behoeve van de tweede oplevering was een lijst van deze onvolkomenheden door de directie van het KIA opgesteld. Deze zou nog worden toegezonden.

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat het gebruik van materialen die niet 'standaard' op Aruba aanwezig zijn maar uit Europa (Nederland) moeten komen, tot gevolg heeft dat het vervangen van die materialen de nodige problemen met zich meebrengt.

Kanttekeningen

- De uiteindelijke totale bouwkosten overtroffen de ramingen van de eerste opzet ruim. De in de bouw aangebrachte fasering was slechts optisch, er was geen planning in de tijd aan toegevoegd. De fasering had daardoor geen reële betekenis.
- Tijdens de realisatie werden de procedures voor de goedkeuring van de diverse onderdelen niet altijd nageleefd. Daarnaast kwamen nogal wat aanvragen voor suppleties voor. De ramingen waarop deze goedkeuringen werden aangevraagd waren in een aantal gevallen beduidend lager dan de werkelijke kosten.
- De vestigingsplaats heeft tot gevolg dat extra aandacht voor het onderhoud gewenst is. De huidige mogelijkheden tot onderhoud zijn onvoldoende om het KIA gedurende een groot aantal jaren in stand te houden.
- De ingebruikneming heeft de nodige organisatorische problemen opgeleverd. Ondanks de prioriteit die het project voor Aruba had is het niet gelukt de personele bezetting adequaat te regelen. De hoogte van de exploitatiekosten is een wezenlijk probleem voor de begroting van Aruba.
- Als gevolg van personele onderbezetting is een deel van de voorzieningen niet in gebruik. Dit betreft met name de meldinrichting en de foba, ook de buitenwerkplaatsen kunnen niet optimaal benut worden. Over deze laatste twee voorzieningen is in de besluitvormingsfase het nodige te doen geweest.
- Het gebouw bevat een aantal praktische onvolkomenheden. Het is de vraag of deze in de bouwfase niet voorkomen hadden kunnen worden.
  Een achterliggende oorzaak is wellicht het feit dat het project als een landsproject van de Nederlandse Antillen is gestart en dat de uitvoering na 1 januari 1986 is aangevangen.

5 RENOVATIE OUD SAN PEDRO HOSPITAAL

Goedgekeurd dd.: 28 december 1989.
Goedgekeurd bedrag: AFl 5.805.000.
Besteed bedrag: Afl 1.634.069.
Project opgeleverd: planning maart 1992.
Project beëindigd : nee.

Omschrijving en doelstelling

In het gebouwencomplex San Pedro di Verona was het voormalige Arubaanse ziekenhuis gehuisvest. Sedert de ingebruikname van het nieuwe ziekenhuis (1978) had het Bestuurscollege van het Eilandgebied Aruba plannen de gebouwen een andere bestemming te geven. Het gebouwencomplex ligt midden in Oranjestad en heeft een oppervlakte van circa 36.500 m^2. In de loop der jaren zijn diverse projecten ontwikkeld.
Het laatst ingediende projectdossier betrof renovatie en nieuwbouw bestemd voor een verpleegtehuis voor bejaarden. Uit onderzoek, uitgevoerd door de directie Sociale Zaken, was gebleken dat op korte termijn het aantal verpleegbedden en verzorgingsplaatsen diende toe te nemen teneinde de meest hulpbehoevende bejaarden een adequate opvang en verpleging te kunnen bieden. Een belangrijk deel van deze bejaarden is nu aangewezen op het Algemene Ziekenhuis.
In het bejaardentehuis zullen uiteindelijk 106 bedden gerealiseerd worden. De exploitatie zal worden verzorgd door de Stichting Algemene Bejaardenzorg Aruba.

Totstandkoming

Besluitvorming

Reeds in het midden van de jaren zeventig werd tussen de Nederlandse minister voor Antilliaanse Zaken en zijn Antilliaanse ambtsgenoot van gedachten gewisseld over de bestemming van de San Pedro-gebouwen. Onder uitdrukkelijk voorbehoud van de definitieve goedkeuring ging Nederland in december 1980 akkoord met de voorfinanciering van de aankoop van de San Pedro-gebouwen ad NAf 3.015.904. Uiterlijk 31 maart 1981 diende een definitief projectdossier te zijn ingediend. De overheid op Aruba had enige jaren een optie gehad op de aankoop van de San Pedro-gebouwen. Omdat de eigenaar, het Bisdom van Willemstad, niet bereid was om die optie, die 31 december 1980 afliep, nogmaals te verlengen diende een beslissing over de aankoop te worden genomen. De Nederlands minister motiveerde zijn beslissing onder andere als volgt: 'Voor de nieuwe bestemmingen, ..., zal in de toekomst zeker medefinanciering worden gevraagd en aangezien deze vallen binnen de door Nederland gehanteerde ontwikkelingscriteria zou hulp vanuit Nederland, althans op grond daarvan niet geweigerd mogen worden. Door de aankoop op dit moment is voorkomen, dat men te zijner tijd wellicht nieuwe gebouwen moet neerzetten tegen aanzienlijk hogere kosten. Bovendien is nu voorkomen dat veel vertraging is ontstaan bij de realisatie van een aantal voor Aruba belangrijke voorzieningen.'

Er werd van uitgegaan dat het aankoopbedrag voor ongeveer 75% deel uit zou maken van de totale projectkosten. De projecten zouden gelet op hun aard in aanmerking komen voor financiering uit de fondsen voor sociale en educatieve projecten. De prijs die het bisdom vroeg werd redelijk genoemd, te weten NAF 3 miljoen; de waarde op de vrije markt zou zeker NAf 9 miljoen zijn. In het gebouwencomplex zouden onder andere een rehabilitatiecentrum voor alcoholverslaafden, de uitbreiding van de Gezondheidsdienst, een sporthotel, de stichting Algemene Bejaardenzorg Aruba en een school voor middelbaar administratief onderwijs (MAO) gehuisvest worden.
In het complex waren onder andere gevestigd een afdeling van het bejaardentehuis en de MAO-school.

In juni 1981 werd de Nederlandse bijdrage in de financiering van het project op NAf 4.063.883 vastgesteld. Die bijdrage was gebaseerd op een eigen bijdrage van Aruba van 15% in de totale projectkosten ad NAf 4.781.039. De directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken deelde de VNONA medio juli 1981 mee dat hij nog niet beschikte over het projectdossier. Voorts merkte hij op dat de behandeling plaats diende te vinden in het kader van het geheel van ingediende financieringsverzoeken. Een definitieve beslissing was op dat moment niet mogelijk.
De financieringsaanvraag had betrekking op de in het complex te realiseren volgende drie projecten:
- de uitbreiding van de behuizing van de Gezondheidsdienst;
- een Halfway House Alcoholici;
- een sporthotel annex kantoor van de IDEFRE (instituut voor sport, lichamelijke opvoeding en recreatie).

In september 1981 liet het Bestuurscollege de VNONA weten dat nog geen antwoord was ontvangen op het drie maanden geleden ingediende financieringsverzoek.

Uit de geraadpleegde dossiers blijkt dat ten gevolge van een misverstand er vanuit werd gegaan dat de aankoop van de gebouwen als een schenking door Nederland kon worden beschouwd. Los van de bijdrage in de projectkosten werd een bijdrage in de exploitatie voor het Halfway House aangevraagd. In een brief van de VNONA dd. 29 november 1983 aan de Dienst Economische Ontwikkeling van Aruba is opgemerkt dat de Nederlandse bijdrage 75% van de totale projectkosten ad NAf - 4.781.039 ofwel NAf 3.585.779 zou kunnen bedragen. Er vanuit gaande dat de in het projectdossier genoemde cijfers nog geldig zouden zijn en het Bestuurscollege het project Halfway House nog accepteerde en voor het eigen deel de middelen zou kunnen opbrengen zou dit (deel)project door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken goedgekeurd kunnen worden. Voor wat betreft de exploitatiesubsidie werd aanbevolen nog eens na te gaan of deze nog nodig was.
Uit een brief van de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken aan de VNONA van mei 1984 blijkt dat de definitieve bijdrage nog niet vaststond. Er diende rekening te worden gehouden met de reeds betaalde kosten van een aantal projectonderdelen. Aan de hand van de hierover uit-

gebrachte accountantsrapporten en een nieuwe kostenraming voor het Halfway House zou de Nederlandse bijdrage worden bepaald. Overigens werd de financiering tot dan toe gevraagd ten laste van de 'Sociale en Educatieve Projecten'.

Inmiddels had het Bestuurscollege - in augustus 1984 - besloten haar prioriteiten te verleggen. Aan het project is sedertdien niets meer gedaan.

In juli 1989 werd een nieuw projectdossier 'Oud San Pedro Hospitaal' aan de VNOA aangeboden. De totale projectkosten waren geschat op AFl 6.629.289. De eerste fase (renovatie) bedroeg AFl 2.073.517.

Dit 'nieuwe' project is op het bestedingsoverleg van april 1989 besproken. De Nederlandse minister ging 'akkoord met dit project, mits het goed voorbereid zou zijn'. De reden voor de fasering is overigens niet van technische aard, maar berustte op een misverstand rondom de goedkeuring op het bestedingsoverleg en speelt bij de verdere uitwerking van het project geen rol meer.
In december 1989 keurde de Nederlandse minister de voorbereidingskosten goed (AFl 150.000). Daarnaast werd AFl 6,4 miljoen gereserveerd ten behoeve van de uitvoering van het project. Voordat tot goedkeuring van de uitvoering kon worden overgegaan diende nog een aantal vragen te worden beantwoord. Deze hadden betrekking op de meerjarenraming, de behoefteprognose en de exploitatiekosten van het bejaardentehuis. In april 1990 werd het projectbedrag op AFl 5.419.760 vastgesteld. Dit is exclusief de inrichting. Daarvoor zou nog een projectdossier worden ingediend (AFl 1.695.740).
De Nederlandse minister keurde in mei 1990 de uitvoeringskosten van het project goed voor AFl 5.420.000. In oktober 1990 gaf de Nederlandse minister toestemming voor de gunning van de bouw. De kosten hiervoor bedroegen AFl 5.240.000. Dit was AFl 235.000 hoger dan begroot. Het goedgekeurde bedrag werd daarmee gelijktijdig verhoogd en kwam rekening houdend met de voorbereidingskosten, op AFl 5.805.000.
Het advies van de VNOA om een (externe) deskundige van het Nederlandse ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in te schakelen werd door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken niet overgenomen.
Begin 1991 is een projectdossier opgesteld voor de inrichting van het bejaardentehuis. De hiervoor benodigde financiering is ruim AFl 2 miljoen. De financieringsaanvraag was ten tijde van het onderzoek nog niet door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken goedgekeurd. Omdat het specifieke apparatuur betreft wordt door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken een specialist ingehuurd. Hierbij moet wel de factor tijd in de gaten worden gehouden vanwege de planning van de bouw in relatie tot de soms lange levertijden van de apparatuur.

Realisatie en kosten

De aankoop van het voormalige ziekenhuis vond eind

1980 plaats. De definitieve herinrichting ging eerst in 1990 van start. Het betreft dan wel een andere bestemming.
Het bestek, de tekeningen, de directie- en de architectenkostenbegroting zijn beoordeeld door de Interne Deskundige. Deze kon er, op een aantal kanttekeningen na, mee instemmen.
In verband met problemen met de uit de openbare aanbesteding geselecteerde aannemer werd het werk niet aan de laagste bieder gegund. De laagste inschrijver was een buitenlandse aannemer. Omdat beslag was gelegd op de roerende goederen van deze aannemer werd deze gepasseerd.
Hoewel de op één na laagste inschrijver niet voldeed aan de bij de aanbesteding gestelde voorwaarden (het ontbreken van de bijlagen waarop de bouwkosten waren gespecificeerd) werd het werk wel aan die aannemer gegund. Daarbij werd voorbij gegaan aan het beslag dat op de roerende goederen van diezelfde aannemer was gelegd (in januari 1991 opgeheven). Over de geldigheid van de inschrijvingen werd uitvoering gediscussieerd tussen DOW en het toenmalige ABO. De ministerraad van Aruba schaarde zich achter het standpunt van DOW en het werk werd aan de op één na laagste inschrijver gegund.
Tijdens het onderzoek (in mei 1991) werd meegedeeld dat de planning is het bejaardentehuis in maart 1992 op te leveren.
De uitgaven op dit project bedragen tot en met mei 1991 Afl 1.634.069. De openbaar accountant heeft de controle tot en met 1989 afgerond. Van de voorbereidingskosten ad Afl 150.000 waren ultimo 1989 uitgaven verricht tot een bedrag van Afl 97.599. Deze uitgaven voldeden aan de gestelde voorwaarden. De Algemene Rekenkamer Aruba keurde deze bedragen in haar rapport over 1989 goed.

Exploitatie, beheer en gebruik

Het verwachte exploitatietekort (nu geraamd op AfL 450.000) zal worden gedekt door de vrijvallende middelen van de bejaardenzorg door het Algemene Ziekenhuis.
Voor wat de organisatie van het bejaardentehuis betreft bleek uit het onderzoek dat nog een begin moest worden gemaakt met het aantrekken van personeel.
Daarnaast zou het management moeten worden versterkt.
Een verzoek om technische bijstand zou hiervoor zijn ingediend.

Kanttekeningen

- Het heeft lang geduurd alvorens na aankoop van het gebouw tot realisatie van een project werd overgegaan.
- De reden om de uitvoering van de bouw niet aan de laagste inschrijver te gunnen (beslag op de roerende goederen) heeft blijkbaar geen rol gespeeld bij het gunnen van de uitvoering aan een andere aannemer voor wie dat ook gold. Daarnaast voldeed de inschrijving van de geselecteerde aannemer niet aan de gestelde eisen.
- Het project is op het bestedingsoverleg door de minister goedgekeurd - 'mits het goed voorbereid

was'. Dit heeft er wellicht toe geleid dat in tegenstelling tot de bouwkundige facetten de organisatie weinig aandacht heeft gekregen. Opvallend is de 'snelheid' waarmee het project is goedgekeurd.

- Hoewel de bouw voorspoedig verloopt, houdt het opzetten van de organisatie van het bejaardentehuis daar geen gelijke tred mee. De personele werving is nog niet gestart.
- De totale projectkosten zullen naar verwachting het in december 1989 door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken gereserveerde bedrag ad AFl 6,4 miljoen ruimschoots overtreffen.

6 UITBREIDING WATERFABRIEK

Goedgekeurd dd.: 20 november 1989 en 14 september 1990.
Goedgekeurd bedrag: AFl 14.247.000.
Besteed bedrag: AFl 14.247.000.
Project opgeleverd: ja.
Project beëindigd: nee.

Omschrijving en doelstelling

Het project moest voorzien in de uitbreiding van de bestaande waterfabriek met een vierde verdamper. Deze was noodzakelijk vanwege de toenemende vraag naar drinkwater, veroorzaakt door de economische groei, met name door toedoen van de hotelsector en de heropening van de voormalige Lago-raffinaderij door Coastal.
De uitbreiding van de waterfabriek maakte deel uit van een aantal door het Water- en Elektriciteits Bedrijf (WEB) ingediende projecten. Naast de aanschaf van de vierde verdamper betrof het onder andere de bouw van een rioolzuiveringsinstallatie, de aanleg van twee feeder-lijnen tussen de Coastal-raffinaderij en het WEB en de bouw van een watertank te Alto-Vista. Dit laatste project werd tegelijk met het project 'Uitbreiding waterfabriek' ingediend.
De berekening van de toekomstige drinkwaterbehoefte was onder andere gebaseerd op de volgende aannames:
- 35 hotels;
- 8.000 hotelkamers;
- 600.000 toeristen per jaar (gemiddeld 7 overnachtingen);
- op termijn een toename van de bedrijvigheid met 30 à 50% ten opzichte van 1989.

De produktiebehoefte voor de jaren 1990/1993 werd geraamd op een 'sustainable' (continue bereikbare) capaciteit van 28.000 m^3/dag. De verschillende installaties van de waterfabriek leverden op het moment van indiening van het projectdossier de volgende 'sustainable' produktie:

• Aqua Nova nr. 3	2.000 m^3/dag
• Aqua Nova nr. 4	5.600 "
• Aqua Chem nr. 1	5.700 "
• Aqua Chem nr. 2	5.700 "
	19.000 m^3/dag

Op korte termijn was er dus behoefte aan een uitbreiding van de produktiecapaciteit met tenminste 9.000 m^3/dag.

Totstandkoming

<u>Besluitvorming</u>

Het in beschouwing genomen project betreft de uitbreiding van de waterfabriek met een vierde Aqua Chem-verdamper. De bouw en installatie van de eerste verdampers (het door Nederland meegefinancierde Aqua Nova-project) valt buiten dit onderzoek.

Op het bestedingsoverleg van oktober 1989 ging de Nederlandse minister akkoord met een gedeeltelijke financiering van het project 'Uitbreiding Waterfabriek' tot een maximum van 35% van de contractprijs. Er werd ontheffing verleend van de regel van openbare aanbesteding. Dit viel terug te voeren op de uitvoerige procedure die gevolgd was bij de door Aruba zelf bekostigde Aqua Chem-plant nr. 3. Deze werd na evaluatie van offertes van zes leveranciers in januari 1989 besteld. De installatie zou in juli 1990 opgeleverd worden.
Inmiddels was de urgentie van een tweede plant toegenomen vanwege de sterkere groei van de hotelsector (verdrievoudiging in plaats van verdubbeling) en de ingebruikstelling van de raffinaderij van Coastal. Mede gezien de produktieproblemen met de Aqua Novaplant nr. 3 was uitbreiding met een tweede plant van 6.000 m^3/dag noodzaak. De kosten werden geraamd op AFl 14,5 miljoen, een stijging van AFl 1,2 miljoen ten opzichte van Aqua Chem nr. 3. Deze prijsstijging werd onder andere veroorzaakt door een versneld uitvoeringsschema.

Op 20 november 1989 gaf de Nederlandse minister de formele goedkeuring voor het project: Deze betrof 35% van de contractprijs (AFl 10,56 miljoen), zijnde AFl 3,7 miljoen. In het beoordelingsmemorandum van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken werden kritische kanttekeningen bij het project geplaatst. Door de toezegging van de Nederlandse minister op het bestedingsoverleg had een inhoudelijke beoordeling echter niet veel zin meer. Gesteld werd onder andere dat op grond van een studie uit 1987 al bekend was dat een capaciteitsuitbreiding noodzakelijk was. Er was veel kostbare tijd verloren gegaan met de discussie of het WEB naar het Lago-complex verplaatst moest worden of niet. Deze vertraging had ertoe geleid dat in 1989 op stel en sprong twee verdampers aangeschaft moesten worden. Uit het beoordelingsmemorandum blijkt dat financiering door Nederland niet voor de hand lag: 'Vanwege deze haast is Nederland gevraagd een van de verdampers te financieren. Niet omdat geen financiering zou kunnen worden gevonden, maar omdat via de ontwikkelingshulp de aanschaf het snelst kan worden geregeld (minder en soepele procedures)... Reeds eerder is door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken gesteld dat de uitbreidingsinvesteringen van het WEB, mede gezien de buitenlandse interesse van financiers, niet uit de ontwikkelingsfondsen zouden kunnen komen, met uitzondering van onderdelen uit het investeringsplan waarvoor moeilijk financiering te vinden zou zijn. Een waterverdamper behoort bepaald niet tot die onderdelen'.

Na de formele goedkeuring van het project door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken ontstond een meningsverschil met de Arubaanse regering over de op het bestedingsoverleg gemaakte afspraken omtrent de juiste omvang van het goedkeuringsbedrag. De Arubaanse regering stelde dat de contractprijs AFl 14,25 miljoen was en verzocht alsnog 35% van het verschil, zijnde AFl 1,29 miljoen, goed te keuren. Het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse

en Arubaanse Zaken wees dit verzoek vooralsnog af omdat onder de contractprijs diende te worden verstaan de werkelijke kosten voor aanschaf van de verdamper en derhalve niet de kosten voor plaatsing en directievoering. Volgens het projectdossier zou dit laatste door het WEB zelf gebeuren en derhalve niet uit ontwikkelingsfondsen worden gefinancierd. Daarnaast waren er door Nederlandse controle-instanties bezwaren geuit tegen een goedkeuring op basis van een mondelinge toezegging op het bestedingsoverleg. Deze richtten zich met name tegen het oneigenlijk gebruik van ontwikkelingsgelden. Tenslotte was een suppletie ten laste van 1989 om administratieve redenen niet meer mogelijk. Voor verder overleg over de financiering werd verwezen naar het eerstvolgende bestedingsoverleg.

In mei 1990 werd voor het project een suppletie-aanvraag ingediend. Het project werd nu voor volledige financiering voorgedragen. Het projectdossier week inhoudelijk nauwelijks af van het oorspronkelijk ingediende projectdossier. Tegelijkertijd werd een projectdossier ingediend voor de financiering van een vijfde Aqua Chem-plant (Afl 14,6 miljoen).

Op het bestedingsoverleg van 18 mei 1990 verklaarde de minister van Economische Zaken dat Aruba op dat moment water importeerde, in afwachting van de ingebruikneming van de nieuwe Aqua Chem-plant van 6.000 - m^3. Deze zou naar verwachting twee weken later worden opgestart. Hij stelde dat de Aqua Nova-plants hoognodig aan vervanging toe waren. Een tweede Aqua Chemplant was al in bestelling en gebleken was dat een derde eveneens noodzakelijk was.
De Nederlandse minister vroeg zich af of het investeringsplan van het WEB wel voor financiering uit de openbare kas of uit ontwikkelingsgelden in aanmerking kwam, aangezien het voor het merendeel vervangingsinvesteringen betrof. De installaties waren afgeschreven, wat zou moeten betekenen dat er ruimte op de WEB-begroting aanwezig zou zijn om de vervanging zelf te financieren. Met betrekking tot de water-plant verwees de minister naar een eerdere opmerking over het verkopen van water beneden de kostprijs.
De minister-president van Aruba merkte op dat Aruba de eerste en tweede Aqua Chem-plant uit eigen begroting had gefinancierd, minus een bedrag van Afl 3,7 miljoen Nederlandse bijdrage aan de tweede plant. Door de uitbreiding van hotels en huizen, alsmede door de vestiging van Coastal zou meer water nodig zijn.
De Nederlandse minister verzocht de Arubaanse regering een en ander op een rijtje te zetten, rekening houdend met mogelijke contractuele verplichtingen. Afgesproken werd om op het volgende overleg de eventuele financiering van de derde Aqua Chem-plant aan de orde te stellen.

Uit de besluitenlijst van het beleidsoverleg van 13 juli 1990 blijkt dat er financiering is toegezegd voor de vierde waterverdamper, alsmede voor de aanleg van twee feeder-lijnen tussen de Coastal-raffinaderij en het WEB. Per juli 1991 zou het WEB een NV-status moeten hebben. De reorganisatie zou dan afgerond moe-

ten zijn. Deze zou mede een onderzoek moeten bevatten naar de efficiënte inzet van personeel en materieel. Voor eind 1990 zou de Arubaanse regering (na overleg met de Nederlandse regering) een tariefstructuur en geïndexeerde tarieven vaststellen op basis van een financieel-economische studie. De tariefstelling moest zodanig zijn dat de inkomsten uit de leveranties van water tenminste kostendekkend zouden zijn (operationele kosten, afschrijving en rentekosten), met dien verstande dat differentiatie in de tarieven mogelijk zou zijn.

Uit het beoordelingsmemorandum van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van 31 augustus 1990 betreffende het suppletieverzoek voor de vierde verdamper blijkt dat er weliswaar bezwaren waren tegen de gevolgde procedures, maar dat deze onder andere door een gesprek met de VNOA voor een groot deel uit de weg geruimd waren. De gunning was expliciet door Nederland goedgekeurd en de gedeeltelijke financiering en afwijzing van de suppletie waren 'vooralsnog'. Aruba was in feite al begonnen met de vervulling van de gestelde voorwaarden. Bovendien zouden de ontwikkelingsfondsen wel goed gebruikt worden, omdat ze ten goede zouden komen aan de steunpilaar van de economie, het toerisme.

Op 14 september 1990 keurde het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken het hele project (aanschaf verdamper, installatiekosten en de kosten van supervisie) voor het gevraagde bedrag (totaal Afl 14.247.000, suppletie Afl 10.547.000) goed. In 1990 zou Afl 9.123.330 tot betaling moeten komen en in 1991 Afl 1.424.700. Aan de goedkeuring waren de op het beleidsoverleg van juli overeengekomen voorwaarden verbonden.

Naar aanleiding van de indiening van het projectdossier voor de vijfde verdamper deelde de directeur van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken in oktober 1990 aan de VNOA mee dat over de verdere financiering van projecten gesproken zou kunnen worden op basis van het macro-economisch beleidsplan, dat eind 1990 gereed zou zijn. Deze mededeling is door de VNOA doorgeleid naar de Arubaanse regering.

<u>Realisatie en kosten</u>

Uit een notitie ten behoeve van het bestedingsoverleg van mei 1990 blijkt dat de voorbereiding van de bouw van de vierde verdamper in de Verenigde Staten gestart was. Dit gebeurde niet op basis van een officieel contract, maar op basis van een 'declaration of agreement'.
Tijdens het onderzoek is gebleken dat de vierde verdamper sinds begin 1991 in gebruik is. De bouw en installatie zijn volgens plan verlopen. De verdamper levert de beoogde produktie van circa 6.000 m^3/dag. Het geproduceerde water is van goede kwaliteit.
Het goedgekeurde bedrag is volledig tot besteding gekomen.

In haar rapport over 1989 schortte de Algemene Reken-

kamer Aruba haar goedkeuring op ten aanzien van de uitgaven in 1989 voor de uitbreiding van de waterfabriek ad Afl 3,7 miljoen. Reden hiervoor was het feit dat nog geen inzage was verkregen in het evaluatierapport van de offertes voor de door Aruba zelf gefinancierde derde verdamper.

Inmiddels is duidelijk geworden dat, ondanks het in 1990 aan Nederland gerichte financieringsverzoek, Aruba zelf zorgdraagt voor de bekostiging van de vijfde verdamper. Ten tijde van het onderzoek waren de voorbereidingen voor de bouw al gestart. Hiervan zou overigens aan Nederland nog geen mededeling zijn gedaan.

Exploitatie, beheer en gebruik

Ten tijde van het onderzoek bedroeg de gemiddelde produktie circa 25.000 m^3/dag, terwijl er gemiddeld 24.000 m^3/dag verkocht werd. Tot het moment dat de vijfde verdamper in gebruik genomen wordt, kan er nauwelijks reservevoorraad opgebouwd worden. Deze is onder andere nodig om perioden van onderhoud te kunnen overbruggen. Bij onderhoud aan een Aqua Chem-plant is deze gedurende twee weken geheel uit produktie.
De Aqua Nova-plant nr. 3 is inmiddels buiten produktie gesteld en voor een deel ontmanteld. Van de oude plants is alleen Aqua Nova-plant nr. 4 nog in produktie. Deze produceert nog slechts circa 2.400 m^3/dag en blijft nog in gebruik totdat de vijfde verdamper gereed is.
Begin 1990 was sprake van een watertekort en moest Aruba water importeren uit onder andere Venezuela. Deze situatie duurde voort tot de ingebruikname van de door Aruba zelf bekostigde Aqua Chem-plant nr. 3.

Ten aanzien van de door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken gestelde voorwaarden bij de goedkeuring van de suppletie-aanvraag voor de vierde verdamper kan opgemerkt worden dat de voorbereidingen voor wijzigingen in de organisatie van het WEB en de aanpassing van de tariefstructuur al in gang gezet waren.

In oktober 1989 verscheen het rapport 'Revisie, Vervanging en Uitbreiding 1989-2005 WEB'. Dit rapport bevat een voorbereidende studie voor de gewenste organisatieveranderingen bij het WEB. Het geeft een structureel tekort aan van Afl 7,5 miljoen per jaar. Om hier een einde aan te maken beveelt het rapport onder andere een aanpassing van de verkooptarieven aan. Het rapport geeft een schets van de toekomstige organisatie, waarbij het WEB op afstand komt van de overheid. Daarnaast bevat het een investeringsplan voor de korte en langere termijn. In de waterfabriek zou de eerste vijf jaar circa Afl 70 miljoen geïnvesteerd moeten worden, te financieren uit de exploitatie.

In februari 1990 verscheen als eerste aanzet voor een reorganisatie van het WEB het rapport 'Naar een nieuwe hoofdstructuur van het WEB'. De ministerraad akkordeerde het daarin opgenomen voorstel tot reorga-

nisatie en het daaraan gekoppelde stappenplan.

Met Nederlandse hulp is vervolgens bij het WEB bedrijfseconomisch onderzoek verricht. Hieruit bleek dat de bedrijfsresultaten structureel bezien in de periode 1985-1988 negatief waren. Kostenstijgingen werden niet of nauwelijks aan de afnemers doorberekend en het exploitatiesaldo was niet voldoende om de afschrijvings- en rentekosten te dekken.
Inmiddels is een vervolgstudie naar de tarieven afgerond.

Navraag bij de directeur van het WEB leerde dat de tarieven momenteel kostendekkend zijn, vooral als gevolg van de lage brandstofprijzen. Ook de exploitatielasten kunnen hieruit gedekt worden. Tariefaanpassingen hebben nog niet plaatsgevonden. Wel wordt overwogen om een systeem van aan de brandstofprijzen gekoppelde tarieven in te voeren. Het WEB-investeringsplan is opgenomen in het ontwikkelingsplan dat Aruba in eerste versie in mei 1991 aan Nederland heeft voorgelegd.
De reorganisatie van het WEB heeft op dit moment de hoogste prioriteit. Het is nog steeds de bedoeling dat het WEB per 1 juli 1991 de NV-status verkrijgt. Een concept-statuut is gereed. De concessie-overeenkomst met de Staat, waarin ook de tarievenstructuur opgenomen wordt, moet nog gestalte krijgen. Ook de overgang van het personeel naar het nieuwe bedrijf moet nog geregeld worden.

Kanttekeningen

- Hoewel het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken in een eerder stadium te kennen gegeven had dat de uitbreidingsinvesteringen van het WEB niet voor financiering in aanmerking kwamen, mede gezien de interesse van buitenlandse financiers, werd het project vanwege eerdere besluiteloosheid van Aruba en het gemak waarmee de procedures doorlopen kunnen worden, toch voorgedragen.
- Het project is op het bestedingsoverleg van oktober 1989 in principe goedgekeurd. De goedkeuring betrof aanvankelijk 35% van de projectkosten, zijnde de verwachte bestedingen voor 1989. De beschikbare ruimte voor 1990 werd vrijgehouden voor andere projecten met een hogere prioriteit. Toen de indiening van deze projecten langer op zich liet wachten ener voor 1990 onderbesteding dreigde, werd alsnog besloten het project voor 100% te financieren.
- Bij de eerste goedkeuring (35%) kwamen de kosten voor plaatsing van de verdamper en directievoering niet voor financiering in aanmerking. Later werd het volledige bedrag goedgekeurd en zijn de desbetreffende posten niet uitgezonderd.
- In het dossier worden op een aantal plaatsen vraagtekens gezet bij de Nederlandse financiering van het project. Er zou sprake zijn van oneigenlijk gebruik van ontwikkelingsgelden. Op het bestedingsoverleg van mei 1990 vroeg de Nederlandse minister zich af of het investeringsplan van het WEB wel voor financiering in aanmerking kwam, aan-

gezien het voor het merendeel vervangingsinvesteringen betrof. Het project draagt bij aan een verbeterd voorzieningenpakket en heeft als zodanig voornamelijk een infrastructureel karakter. Bij de uiteindelijke goedkeuring werd gesteld dat de ontwikkelingsfondsen wel degelijk goed gebruikt werden, omdat zeten goede kwamen aan de steunpilaar van de economie, het toerisme.

- Bij de goedkeuring van de suppletie-aanvraag zijn voorwaarden gesteld op het punt van de organisatie van het WEB en de aanpassing van de tarievenstructuur. Er zijn inmiddels diverse studies verricht en maatregelen in voorbereiding. De uitvoering van de plannen ligt nagenoeg op schema.